

**Università degli Studi “G. d’Annunzio”
Chieti – Pescara**

Scuola Superiore “G. d’Annunzio”

DOTTORATO DI RICERCA IN

Business, Institutions, Markets (BIM)

CICLO

XXXVII

**I diritti di coinvolgimento dei lavoratori nelle cooperative sociali
toscane:
tra contrattazione collettiva e prassi sindacali**

**Dipartimento di Scienze Giuridiche e Sociali
Settore scientifico disciplinare: GIUR-04/A**

Dottorando
Dott. Mario Schettino

Coordinatore Prof.
Chiar.mo Prof. Marco Angelone

Tutor
Chiar.ma Prof.ssa Fausta Guarriello

Anni Accademici 2021/2024

Indice

INTRODUZIONE.....	7
 CAPITOLO I LA PARTECIPAZIONE: INQUADRAMENTO STORICO E GIURIDICO	
13	
1. I molteplici significati della “partecipazione”	13
2. La via italiana alla partecipazione dei lavoratori	20
2.1. Il movimento operaio nel 1919-1922 e la tentata rivoluzione dei consigli di fabbrica	20
2.3. I consigli di gestione e i tentativi di socializzazione della Repubblica di Salò.....	34
2.4. L’esperienza dei consigli di gestione durante (e dopo) il secondo conflitto mondiale	37
2.5. L’art. 46 della Costituzione e il dibattito in Assemblea costituente..	44
2.6. Le vicende successive alla promulgazione della Costituzione	55
2.7. Il ruolo della contrattazione collettiva tra partecipazione conflittuale e partecipazione contrattuale	57
3. I diritti di informazione e consultazione nella normativa europea: direttive e leggi nazionali di recepimento.....	61
4. La recente proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl.....	68
5. Prime osservazioni di carattere generale	74
 CAPITOLO II I DIRITTI DI PARTECIPAZIONE TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE NEL PUBBLICO IMPIEGO	
77	
1. Premessa.....	77
2. Tra partecipazione e poteri dirigenziali: dall’impianto originario al d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75	77
3. I CCNL del triennio 2019-2021	83
4. Alcune considerazioni sul pubblico impiego.....	84

***CAPITOLO III IL COINVOLGIMENTO DEI LAVORATORI
NELLE COOPERATIVE SOCIALI TOSCANE 87***

1. Le cooperative sociali: dalle pionieristiche esperienze alla legge 8 novembre 1991, n. 381 87
2. Il legame tra il coinvolgimento dei lavoratori e il miglioramento dell'offerta dei servizi 99
3. I diritti di coinvolgimento dei lavoratori tra legge e contrattazione nel settore delle cooperative sociali..... 102
 - 3.1. Il CCNL delle cooperative sociali e le novità introdotte nel rinnovo sottoscritto il 26 gennaio 2024..... 106
4. L'effettività dei diritti di coinvolgimento nelle cooperative sociali toscane: gli esiti della ricerca empirica 116

***CAPITOLO IV I DIRITTI DI COINVOLGIMENTO DEI
LAVORATORI NELLE COOPERATIVE SOCIALI: UN
CONFRONTO TRA ITALIA E SPAGNA 133***

1. Un'ipotesi di ricerca in chiave comparata 133
2. I diritti di partecipazione nell'ordinamento giuridico spagnolo... 134
3. La Cooperativa de iniziativa social: un confronto con il modello italiano..... 147
4. Alcuni spunti dalla comparazione per entrambi gli ordinamenti..... 156

CAPITOLO V I PROFILI APPLICATIVI..... 161

1. Premessa..... 161
2. L'assistenza agli anziani nei servizi sociali toscani: criticità e limiti della normativa regionale 164
 - 2.1. L'ingresso in Italia degli infermieri professionali extracomunitari 167
 - 2.2. Il *dumping* contrattuale 171

2.3. Le ulteriori criticità del settore: frammentazione, dimensione di genere e soluzioni	178
3. Proposte per una più efficace gestione delle risorse umane	182
<i>CONCLUSIONI</i>	189
<i>BIBLIOGRAFIA</i>	201
<i>APPENDICE</i>	229

INTRODUZIONE

Questa ricerca di dottorato ha come oggetto di studio il coinvolgimento dei lavoratori, con particolare attenzione alle cooperative sociali toscane. Si tratta di un tema particolarmente significativo nel diritto del lavoro, soprattutto di fronte alle sfide attuali della transizione ecologica e digitale. Questi processi, indispensabili per garantire sostenibilità ambientale e innovazione tecnologica, comportano tuttavia un significativo costo sociale che rischia di gravare in modo sproporzionato sulle lavoratrici e sui lavoratori. Basti pensare ai numerosi posti di lavoro che, a causa dei nuovi processi tecnologici e della necessità di ridurre l'inquinamento, potrebbero essere sacrificati.

In un contesto segnato da una crisi politica e sociale in evoluzione, il coinvolgimento dei lavoratori diventa un nodo cruciale da sciogliere ancor di più di quanto non lo fosse in passato. La gestione dei processi di transizione, infatti, non può prescindere da un approccio partecipativo: soltanto attraverso un dialogo strutturato e una condivisione delle scelte sarà possibile attenuare l'impatto delle trasformazioni in atto, salvaguardando un equilibrio tra innovazione, sostenibilità e tutela dei diritti.

La scelta di questo tema che si colloca nello specifico settore delle cooperative sociali, non è stata frutto di un'autonoma decisione, bensì il risultato di un vincolo connesso al contesto del dottorato industriale. Il committente della ricerca¹, che offre servizi a un attore rilevante del settore², ha individuato nel coinvolgimento dei lavoratori un ambito strategico per affrontare problematiche concrete e fornire risposte operative alle sfide del settore.

Questa scelta, pur rappresentando un condizionamento nella definizione dell'oggetto di studio, ha permesso di analizzare una tematica di grande attualità e rilevanza sociale, aprendo spazi per un'analisi che potesse coniugare l'approfondimento teorico con le necessità pratiche del settore.

¹ La Società Crea s.r.l.

² Il Consorzio Zenit Società Cooperativa Sociale Consortile a r.l.

La natura del dottorato industriale ha inoltre influenzato profondamente l'impostazione metodologica della ricerca, orientandola verso un approccio integrato. Lo studio ha combinato l'analisi normativa con un'indagine empirica delle dinamiche sindacali all'interno delle cooperative sociali, con l'obiettivo di elaborare proposte che rispondessero alle esigenze del committente e contribuissero al dibattito scientifico sull'argomento.

Pur trattandosi di un tema “classico”, esso continua a mantenere una straordinaria attualità, sia per le implicazioni giuridiche che per il suo impatto sul tessuto sociale e lavorativo.

L'analisi del coinvolgimento dei lavoratori si conferma, dunque, un campo di indagine essenziale per comprendere e governare i complessi processi di transizione in atto.

Costituisce infatti “un tema al contempo intramontabile nella riflessione teorica e pressoché sconosciuto nella pratica e che, nonostante suggestivi tentativi e acrobazie fantasiose, non solo verbali, non si materializza nella realtà se non sporadicamente e con durata limitata. Sarebbe una sorta di ginepraio di aspettative sfuggenti che si ripresenta ad ondate persistenti, con contenuti che si ripetono da più di cento anni³”.

Non a caso, la CISL ha recentemente avanzato una proposta in materia che sarà oggetto di analisi nel corso della presente ricerca.

Oltretutto i tempi sono ormai maturi per un dibattito sull'argomento, libero da condizionamenti ideologici. Sono infatti superate sia le posizioni che temevano che il coinvolgimento dei lavoratori potesse indebolire il loro ruolo di contropotere normativo, sia quelle che, ispirandosi ai consigli di gestione del periodo bellico e postbellico, miravano a trasformare il sistema di proprietà delle imprese in modelli di autogestione.

Un tema / problema⁴ che si pone innanzitutto in merito alla definizione stessa

³ LUNARDON F., *Conflitto, partecipazione e concertazione*, in *Trattato di diritto del lavoro*, a cura di PERSIANI M., CARINCI F., vol. III, Cedam, Padova, 2011, pp. 774.

⁴ Il tema della partecipazione dei lavoratori, da parte della dottrina, è stato infatti descritto, seppur suggestivo e ricco di stimoli, più come un problema che un tema cfr. AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese, atti delle giornate di*

di partecipazione. Per questo motivo, fin dal primo paragrafo, si è cercato di ricostruire il significato della partecipazione dei lavoratori alla luce delle principali definizioni e distinzioni presenti in dottrina nella consapevolezza che si tratta, in ogni caso, di un'espressione "polisensa"⁵, tecnicamente indeterminata⁶, "sfuggente e camaleontica"⁷.

Il primo capitolo, nel tentativo di fornire alla trattazione una cornice generale e di ricostruire la "via italiana alla partecipazione", è stato dedicato all'analisi del tema in chiave diacronica a partire dalla ricognizione delle posizioni assunte in seno all'Assemblea costituente ma senza esimersi da uno sguardo ai precedenti storici che hanno anticipato e preparato il terreno dei lavori assembleari. Su questo piano sono degni di interesse: l'esperienza dei consigli di fabbrica, i primi progetti di matrice sindacale risalenti agli inizi dello scorso secolo, i lavori della Commissione Giolitti, la legislazione in materia di economia socializzata, l'esperienza dei consigli di gestione nonché i progetti di legge d'Aragona e Morandi.

Nello stesso capitolo, il tema, è stato poi affrontato sul piano del diritto sovranazionale con l'esame delle Carte Europee di Nizza e Strasburgo, delle direttive europee e delle relative leggi di trasposizione, soffermandosi: sulla direttiva 2009/38/CE relativa ai CAE, recepita con il d.lgs. 22 giugno 2012, n. 113; la direttiva 2001/86/CE che completa lo statuto della Società Europea per quel che riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, recepita con il d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188; la direttiva 2003/72/CE recepita con il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 48 che, analogamente a quella relativa alla Società Europea (SE), integra la disciplina della Società Cooperativa Europea (SCE) definendo le modalità di coinvolgimento dei lavoratori; la direttiva 2002/14/CE che con il d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25 ha assicurato per la prima volta, nel nostro ordinamento giuridico, la garanzia di un livello minimo di informazione e consultazione.

studio di diritto del lavoro, Lecce, 27 – 28 maggio 2005, Giuffrè Editore, Milano, 2006, p. 14.

⁵ D'ANTONA M., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, II) *Diritto del Lavoro - Enciclopedia Giuridica Treccani*, Volume XXV, 1991, p. 3

⁶ *Ibidem*.

⁷ ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, fasc. 107, p. 380.

In seconda battuta sono state analizzate le implicazioni dell'argomento rispetto al settore pubblico attraverso l'analisi delle diverse fasi che hanno condotto l'impianto dei diritti di partecipazione all'attuale conformazione: dalla legge quadro 29 marzo 1983, n. 933, passando per il d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, fino a giungere al d.lgs. n. 25 maggio 2017, n. 75, concludendo l'analisi con lo studio delle forme partecipative individuate nei CCNL di comparto relativi al triennio 2019-2021.

La seconda parte del lavoro di ricerca è stata dedicata all'approfondimento del particolare ambito del settore delle cooperative sociali (con un *focus* sulle relazioni sindacali toscane) attraverso l'analisi della normativa vigente e, soprattutto, della contrattazione collettiva, nell'ottica di indagare le forme di partecipazione scelte dalle parti sociali; gli organismi ad esse preordinate; le tecniche adottate che ne garantiscono giustiziabilità ed effettività. Cercando, in particolare, di dar risposta alle seguenti domande: che tipo di relazioni sindacali ci sono in Toscana? Conflittuali o tendenti alla collaborazione? Che tipo di contrattazione collettiva si è sviluppata? Qual è, con riguardo soprattutto al recepimento dei costi del recente rinnovo, la relazione con l'ente committente? Sussistono forme di *dumping* contrattuale tra gli operatori del settore? Che tipo di relazioni intercorrono tra le organizzazioni datoriali e sindacali?

Con l'obiettivo di valorizzare la prospettiva delle cooperative stesse e di valutare l'effettiva applicazione dei diritti di coinvolgimento di matrice contrattuale, è stato somministrato un questionario a un campione selezionato di cooperative sociali.

Questa sezione si conclude con un'analisi comparativa che si è posta due obiettivi principali: da un lato, verificare affinità e differenze nelle modalità di recepimento della direttiva 2002/14/CE, attuata in Italia con il d.lgs. n. 25/2007 e in Spagna con la legge 16 novembre 2007, n. 38; dall'altro, esaminare se il modello delle *cooperativas de iniciativa social* spagnole presenti affinità con quello italiano delle cooperative sociali.

Infine, nel tentativo di tradurre sul piano applicativo i risultati raggiunti, sono state analizzate le correlazioni tra il coinvolgimento del personale e la gestione delle risorse umane, i limiti frapposti dalla disciplina regionale toscana in relazione

ai problemi “strutturali” delle cooperative sociali, le criticità principali dei lavoratori del settore e illustrate le potenziali prospettive correttive.

CAPITOLO I

LA PARTECIPAZIONE: INQUADRAMENTO STORICO E GIURIDICO

1. I molteplici significati della “partecipazione”

Premessa fondamentale, prima di ogni trattazione intorno al tema della partecipazione, è cogliere il significato e/o i significati ad essa preordinati.

Il dibattito in dottrina, sull’individuazione di un significato generale ed univoco del termine partecipazione, “si è rivelato oltremodo complicato e difficoltoso, vuoi per la diversità delle matrici ideologiche e culturali, vuoi per le molteplici esperienze che si sono realizzate nei Paesi occidentali dal secondo dopoguerra ad oggi vuoi, infine, per la sfuggevolezza di fondo della stessa espressione partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: pertanto sarebbe forse più giusto considerare le distinzioni e le definizioni più come ipotesi di lavoro, ancora liquide nel dibattito dottrinale, che non come veri e propri dogmi granitici ed immutabili⁸”.

⁸ PASCUCCI F., *La partecipazione dei lavoratori, responsabilità sociale e amministrativa d’impresa*, Ipsoa, Milano, 2013, p. 4.

La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, di conseguenza, non costituisce un concetto nuovo ma, al contrario, un concetto⁹ su cui numerosi autori si sono soffermati¹⁰.

L'espressione "partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese", assumendo quale ambito di riferimento quello dei sistemi di relazioni industriali che, dopo la seconda guerra mondiale, si sono consolidati nei paesi occidentali, "descrive normalmente l'insieme di organismi e procedure, che possono essere istituiti a livello dell'impresa societaria o delle sue articolazioni organizzative per imporre decisioni comuni su materie ricomprese nel potere di gestione dell'impresa,

⁹ Il concetto di partecipazione deve essere tenuto distinto dal concetto di autogestione, in quanto il primo presuppone la tradizionale distinzione tra capitale e lavoro propria dei sistemi capitalistici e si limita ad essere un insieme di strumenti accumulati dallo scopo di condizionare, senza eliminarla, l'azione imprenditoriale. Il secondo, presuppone il superamento del sistema capitalistico attraverso la collettivizzazione o socializzazione dei mezzi di produzione.

¹⁰ ARDAU G., in *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, Novissimo digesto, appendice V, Utet, Torino, 1984, p. 700, spiega che abbiamo tre tipi di partecipazione, quella riferita alla titolarità dell'impresa, al suo esercizio e agli utili;

BONELL M. J., in *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, I) Diritto commerciale - Enciclopedia Giuridica Treccani, Volume XXV 1991, p. 1, ritiene che vi sia una definizione "ampia" di partecipazione che riguarda tutti i mezzi, a prescindere dalla loro legalità, attraverso i quali, in un dato momento storico, i lavoratori o le loro organizzazioni sindacali riescono in qualche modo ad influenzare il funzionamento e l'attività delle singole imprese ed una definizione ristretta in base al quale il concetto di partecipazione coinciderebbe con le molteplici forme di rappresentanza istituzionalizzata dei lavoratori all'interno di organismi inseriti nella struttura organizzativa dell'impresa;

MONTALENTI P., in *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in Digesto comm., vol. X., Utet, Torino, 1994, p. 472, definisce la partecipazione come termine neutro mirato a sintetizzare, al di là di ogni giudizio di valore, tutti i fenomeni di influenza da parte dei lavoratori o delle organizzazioni sindacali nei confronti della gestione delle imprese;

PEDRAZZOLI M., in *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2005, fasc. 4, p. 437, ritiene che per partecipazione debbano intendersi tutti i procedimenti o congegni di attribuzione di competenze normative in virtù dei quali i lavoratori e/o i loro rappresentanti concorrono alla formazione di regole e decisioni destinate a disciplinare le loro condizioni di vita.

assegnando a tal fine una specifica rilevanza al punto di vista dei lavoratori”¹¹. Per quanto attiene, invece, al suo fondamento,¹² esso viene ravvisato nel superamento¹³ della tradizionale conflittualità¹⁴ che caratterizza il sistema di relazioni industriali nell’ottica di una maggiore collaborazione tra le parti e per questo motivo viene tradizionalmente contrapposta alla contrattazione collettiva¹⁵ che, “è invece fondata sulla distinzione degli interessi e sulla reciproca libertà di azione delle parti (libertà di assumere unilateralmente decisioni in ordine alla gestione dell’impresa, da parte del datore di lavoro e libertà di ricorrere al conflitto sindacale per contrastare o condizionare quelle decisioni, da parte dei lavoratori)”¹⁶.

Non si può tralasciare, data la complessità del concetto, che di partecipazione non esiste un unico modello ma, al contrario, essa può estrinsecarsi come¹⁷

¹¹ D’ANTONA M., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 1.

¹² Non mancano però autori che concepiscono lo scopo prevalente della partecipazione come strumento di correzione dell’intrinseca asimmetria del rapporto di lavoro salariato v. BAGLIONI G., *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell’impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, Il Mulino, Milano, 1995, p. 11.

¹³ In particolare, l’idea della partecipazione, così intesa, è ravvisabile in quei filoni di pensiero che offrono una visione solidaristica della società ed una concezione collaborativa dei rapporti di lavoro (impostazione appartenente al pensiero sociale cattolico), v. MOSSO S., *La chiesa e il lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982, p. 134.

¹⁴ DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, XIV edizione, Giuffrè, Milano, 2022, p. 330 “con l’ampia formula della partecipazione, ci si riferisce, in termini generali a una visione delle relazioni sindacali tendenzialmente non conflittuale (o meno programmaticamente conflittuale) giacché incentrata, viceversa, sul coinvolgimento dei lavoratori e/o dei loro rappresentanti in determinate scelte relative alla gestione dell’impresa”.

¹⁵ AA.VV., *La partecipazione dei lavoratori all’impresa*, Fondazione Cercare Ancora, Roma, 2012, p. 22: “Sul versante del sistema intersindacale, la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese è stata tradizionalmente contrapposta alla contrattazione collettiva, intendendo la prima come *associazione*, e la seconda come *scambio*. L’esito politico-sindacale di questa impostazione è stato quello di identificare la partecipazione con *l’integrazione*, e la contrattazione con *l’autonomia*. Ciò avverrebbe in ragione del fatto che mentre la partecipazione prevede normalmente un procedimento ed un inserimento permanente dei lavoratori nel sistema decisionale dell’impresa, la contrattazione collettiva si distingue per ciò che ha di congiunturale e contingente”.

¹⁶ D’ANTONA M., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 2.

¹⁷ Trattandosi di definizioni astratte, nella realtà concreta, non sempre presentano i medesimi

“partecipazione alle decisioni dell’impresa” che si esprime nell’assunzione di decisioni secondo modalità tali da renderle comuni ed imputabili ad entrambe le parti e “partecipazione all’economia dell’impresa” che inerisce le modalità di redistribuzione della ricchezza dell’impresa e che rendono i lavoratori partecipi dei successi economici della gestione attraverso l’assegnazione ai dipendenti di quote azionarie o di quote di profitti o di quote di retribuzione legate ad obiettivi (sia generali che specifici) dell’impresa.¹⁸

L’accezione di partecipazione dei lavoratori intesa come partecipazione decisionale è intrisa di ulteriori e molteplici significati ed implica, per questo motivo, il ricorso ad un’ulteriore distinzione. In primo luogo, per il suo significato comportamentale: la partecipazione come risultato dell’azione dei lavoratori e, in secondo luogo, per il suo significato normativo: la partecipazione come tecnica normativa di condizionamento dei processi decisionali dell’impresa.

Nel primo caso, come suggerito dall’espressione utilizzata, la partecipazione come risultato dell’azione dei lavoratori indica quelle modalità partecipative che realizzano decisioni partecipate e che sono quindi assunte in conseguenza dell’azione dei lavoratori. A questo risultato ci si può arrivare attraverso metodi diversi¹⁹: - con il diritto di voto esercitato dai rappresentanti dei lavoratori in un organo volitivo della società, nei casi in cui una simile partecipazione può svolgersi; - con procedure di negoziazione obbligatoria tra l’impresa e l’organo rappresentativo di tutti i dipendenti dell’azienda (nei casi in cui la rappresentanza sindacale assume caratteri dualistici e vi è un organismo titolare di diritti di

caratteri distintivi. Proprio per questo motivo, D’ANTONA M., in *partecipazione dei lavoratori*, op. cit., p. 3, precisa che, seppur è corretto riprendere questa distinzione, non sempre è così netta. Infatti, alcune forme della partecipazione economica possono implicare determinanti diritti di controllo e condizionamento delle decisioni sulla politica dell’impresa. A differenza di PEDRAZZOLI M. che in *Partecipazione, costituzione economica...*, cit., pp. 432 e 433, ritiene che ogni forma partecipativa possa afferire o ad un tipo a all’altro e che nei casi in cui vengano predisposte delle strutture in cui siano ravvisabili entrambe le forme partecipative, queste comunque devono ricollegarsi alle tradizionali distinzioni eliminando, di conseguenza, eventuali forme “ibride”.

¹⁸ D’ANTONA M., *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza*, 1992, fasc. 1, p. 575.

¹⁹ Cfr. D’ANTONA M., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 3;

codeterminazione); - con un accordo sindacale che conclude un conflitto aperto caratterizzato da scioperi e altre forme di pressione, oppure che, al fine di prevenire conflitti, istituisce una procedura arbitrale o di consultazione.

Dall'analisi di questa forma di partecipazione ne consegue che alle decisioni aziendali "partecipate" ci si possa arrivare attraverso comportamenti e strumenti di pressione tra loro diversi e che, pertanto, non si possa aprioristicamente distinguere nei processi decisionali aziendali cosa effettivamente ha determinato uno specifico risultato. Di conseguenza, per Massimo D'Antona²⁰, quando la contrattazione finisce con l'incidere sulle scelte gestionali dell'impresa, realizza decisioni "partecipate" con il conseguenziale venir meno delle differenze concettuali tra le diverse forme di azione collettiva.

Nel secondo caso, la partecipazione come tecnica normativa indica quei meccanismi normativi preordinati alla definizione di forme di partecipazione come, ad esempio, la previsione di forme di cogestione istituzionalizzata, diritti di informazione e di codecisione attribuiti alle rappresentanze dei lavoratori o ai lavoratori stessi. Sebbene, i modelli concreti sono tra loro molto diversi, in questa forma di partecipazione, è possibile ravvisare due elementi costanti²¹: 1. Un organismo o un procedimento, regolati in modo da produrre decisioni comuni ed imputabili ad entrambe le parti su determinate materie²²; 2. La limitazione sulle materie demandate alla decisione comune nell'organismo o nel procedimento della libertà delle parti di ricorrere all'azione diretta (rispettivamente: con l'esercizio unilaterale del potere di gestione da parte dell'impresa e con il ricorso all'autotutela collettiva da parte dei lavoratori).

Queste distinzioni si inseriscono in quella più ampia²³ di democrazia industriale che deve essere intesa come l'insieme dei "processi di formazione e

²⁰ *Ibidem*.

²¹ Ivi, p. 4.

²² A seconda che la partecipazione si realizzi all'interno o all'esterno degli organi sociali dell'impresa è possibile distinguere, ulteriormente, tra partecipazione "interna" ed "esterna".

²³ AA.VV., *La partecipazione dei lavoratori all'impresa*, op. cit., p. 10: "(...) anche per quella economica e industriale dovremmo saper distinguere fra la sua dimensione *ideale* e quella *reale*. Dal punto di vista 'ideale', in uno scritto di alcuni anni fa, Crawford Brough Macpherson tracciava la

costruzione di poteri che controbilanciano i vertici aziendali, ed attraverso i quali si realizza l'influenza dei lavoratori e delle loro organizzazioni alla conduzione dell'impresa e dell'economia"²⁴ e di democrazia economica che si esprime attraverso quei meccanismi che rendono partecipi i lavoratori dei successi economici dell'impresa.

Quest'ultima si realizza nelle forme di partecipazione basate sull'attribuzione di quote di proprietà azionaria ai dipendenti e forme di partecipazione basate sulla ripartizione degli utili attraverso particolari sistemi di retribuzione. Nelle prime rientrano le forme di azionariato dei lavoratori, nelle seconde i sistemi di retribuzione con partecipazione agli utili o altre modalità retributive in cui una quota della retribuzione è variabile in relazione ai parametri di redditività o di efficienza dell'impresa.

Un'ulteriore classificazione, realizzata da uno dei massimi studiosi internazionali di partecipazione, Guido Baglioni, individua²⁵ tre modelli differenti di partecipazione: la partecipazione antagonistica, o con componenti antagonistiche, che tende alla modificazione effettiva dell'asimmetria del rapporto di lavoro salariato e, spesso, della condizione dei lavoratori nella società; la partecipazione collaborativa, che contempla la possibilità di miglioramenti della loro posizione socioeconomica e la correzione di dette asimmetrie, senza modificare l'assetto istituzionale del capitalismo e la ragione sociale dell'impresa; la partecipazione integrativa, che propone di interessare i dipendenti (non

seguinte distinzione teorica fra *democrazia industriale* e *democrazia economica*: mentre la prima riguarda in primo luogo le decisioni relative alla produzione (condizioni di lavoro, metodi di produzione e anche fini e allocazione della produzione), la seconda "riguarda in primo luogo la distribuzione dei beni sociali nell'intera società" Con quest'ultima espressione – chiariva lo studioso canadese – non deve intendersi soltanto la distribuzione dei redditi, quanto soprattutto la distribuzione dei poteri e delle opportunità nella sfera economica".

²⁴ PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, vol. IV, Utet, 1989, p. 242. Più precisamente "al potere che l'imprenditore esercita come riflesso del diritto di proprietà dei mezzi di produzione e di conseguente iniziativa economica, si contrappone un altro potere, che il lavoratore esercita come riflesso del suo diritto di coalizione".

²⁵ BAGLIONI G., *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, il Mulino, Bologna, 1995.

necessariamente mediante le loro rappresentanze) all'andamento dell'impresa e/o coinvolgerli nelle sue vicende e nel suo destino.

Infine, ulteriori distinzioni possono ricavarsi assumendo quali criteri distintivi:

- L'intensità di potere di incidenza sulle decisioni aziendali parlando a tal proposito di "partecipazione debole"²⁶ nelle forme dei diritti di informazione e consultazione e "partecipazione forte" nelle forme della codeterminazione²⁷ e cogestione²⁸;
- La natura dei soggetti "partecipativi", parlando di canale unico ove vi sia un unico organo di rappresentanza sindacale tanto per la contrattazione sindacale che per la partecipazione. Di doppio canale, quando la rappresentanza sindacale e quella aziendale dei lavoratori dipendenti sono distinte e separate (con solo le seconde ad avere diritti "partecipativi").

A partire dal prossimo paragrafo, attraverso la ricostruzione in chiave diacronica del fenomeno partecipativo, si cercherà di valutare quali dei modelli e delle distinzioni passate in rassegna si siano effettivamente realizzate in Italia.

²⁶ Anche se PEDRAZZOLI M. non sarebbe d'accordo con l'uso del termine partecipazione in quanto, partendo dalla sua definizione di partecipazione intesa come "i procedimenti o i congegni di attribuzione di competenze normative in virtù dei quali i lavoratori (e/o loro rappresentanti) concorrono alla formazione di regole (decisioni) destinate a disciplinare le condizioni di lavoro e di vita", esclude da tale concetto il binomio informazione-consultazione essendo quest'ultimo già insito del procedimento partecipativo. In altre parole, per Pedrazzoli, è solo "per un irrefrenabile scivolamento semantico che si è indotti a chiamare partecipazione il meccanismo di informazione e consultazione che si esaurisce su sé stesso e che quindi resta una *participatio interrupta* dato che per la loro natura altro non sono che un mero presupposto della vera partecipazione" cfr. PEDRAZZOLI M., *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, cit., p. 435.

²⁷ A tal fine, si parlerà di "partecipazione disgiuntiva" essendo i rappresentanti dei lavoratori non istituzionalmente inseriti nella struttura aziendale.

²⁸ A tal fine, si parlerà di "partecipazione integrativa" essendo i rappresentanti dei lavoratori e del capitale presenti nell'organo sociale.

2. La via italiana alla partecipazione dei lavoratori

2.1. Il movimento operaio nel 1919-1922 e la tentata rivoluzione dei consigli di fabbrica

In questi anni di ricerca, per introdurre il tema della partecipazione dei lavoratori, non ho trovato parole migliori di quelle di Mario Nigro in *Democrazia nell'azienda*²⁹: “in questa materia, come in ogni cosa umana, c'è una preistoria e una storia”. Alla prima riconduceva, pur qualificandoli come “un misto di filantropia e di cristianesimo sociale³⁰”, gli organismi di collaborazione tra capitale e lavoro promossi da Leone Harmel a Val-des-Bois o i Consigli d'officina di Max Roesler. Mentre alla seconda riconduceva, definendoli come “frutti precoci di una nuova realtà³¹” e non riconducibili a “ipotesi dottrinarie o innovazioni ardite di singoli industriali³²” gli organismi formati nel ventennio precedente al primo conflitto mondiale, quali: i Consigli di fabbrica (*Fabrikaausschusse*) costituiti in Germania nel 1890, legalmente autorizzati nel 1891 e resi obbligatori nel 1905 per l'industria mineraria; le Commissioni Interne, nate in Italia già³³ nel 1901 ma ufficialmente riconosciute a partire dal contratto collettivo siglato il 27 ottobre 1906 tra la Società di automobili Itala e la Fiom³⁴; gli *Stop Stewards* (Fiduciari di fabbrica) e i Comitati d'Impresa inglesi.

²⁹ NIGRO M., *Democrazia nell'azienda*, Sestante, Roma, 1946.

³⁰ *Ivi*, p. 9.

³¹ *Ibidem*.

³² *Ibidem*.

³³ “Il movimento per la partecipazione degli operai alla vita attiva delle aziende risale in Italia a prima della guerra 1914 – 18. Fin dal 1901, infatti, se ne riscontravano tracce e manifestazioni concrete: in generale si trattava di movimenti intesi a partecipare non tanto alla gestione vera e propria delle aziende nelle sue varie forme, quanto a partecipare a quelle decisioni riguardanti singolarmente e collettivamente il trattamento delle maestranze” cfr. *Confederazione generale dell'industria italiana, I consigli di gestione, esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell'ultimo trentennio*, Vol. I, Roma, 1947, p. 9.

³⁴ Attraverso il quale veniva attribuito alle commissioni interne il regolamento delle divergenze di carattere tecnico e disciplinare. La scadenza del contratto non impedì alle commissioni interne di

Tali organismi, tuttavia, si occupavano perlopiù di risolvere le controversie che insorgevano tra operai e imprenditori in relazione all'interpretazione dei contratti collettivi, dei regolamenti e della legge. Erano quindi molto limitati e non di certo qualificabili quali protagonisti della direzione aziendale.

La storia, però, mutò radicalmente con la Prima guerra mondiale, che “incanalando sotterranee correnti o rendendo esplicite, per gioco di azioni e di reazioni esigenze lentamente maturanti³⁵”, rese “una questione ormai inevitabile³⁶” quella del contributo operaio alla direzione della fabbrica³⁷.

In particolare, la guerra ebbe quale conseguenza, per effetto delle leggi sulla mobilitazione civile, di accrescere notevolmente il numero degli operai impiegati all'interno delle fabbriche ma, proporzionalmente al crescere del numero degli operai, peggioravano anche le condizioni lavorative con la conseguenza che gli imprenditori, per evitare tumulti, erano chiamati a fare concessioni.

Concessioni che in Italia si tradussero, come si apprende dal concordato siglato agli inizi del 1919 tra la FIOM e il Consorzio torinese delle fabbriche di automobili oltre che dall'accordo del 20 febbraio 1920 tra la FIOM e il Consiglio degli Industriali Meccanici e Metallurgici, nel riconoscimento, in determinati casi, del diritto degli operai a farsi rappresentare³⁸ dalle commissioni interne³⁹.

rimanere in vita.

³⁵ *Confederazione generale dell'industria italiana, I consigli di gestione, esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell'ultimo trentennio*, cit., p. 10.

³⁶ *Ibidem*.

³⁷ MORELLI U., nella sua monografia *i consigli di gestione. Dalla liberazione ai primi anni Cinquanta*, Torino, Fondazione Agnelli, 1977, p. 9, distingue le principali ideologie poste a base del movimento dei consigli di gestione tra quella Marxista incentrata sulla lotta operaia e tra quella moderata che, al fine della elevazione economica e morale del lavoro, faceva leva sulla collaborazione tra capitale e lavoro.

³⁸ Di fronte alla direzione aziendale su questioni di carattere generale (escluso l'andamento economico e tecnico della produzione).

³⁹ Ancora alla fine della Prima guerra mondiale non avevano ricevuto alcun riconoscimento legislativo da parte dello Stato. Il governo, infatti, si era limitato a consigliarle ma senza mai prendere in considerazione l'idea di renderle obbligatorie.

Però il vero momento di svolta fu raggiunto⁴⁰, al di fuori della dimensione sindacale, quando, durante l'estate dello stesso anno, le commissioni interne in virtù della diffusione della pratica dell'elezione dei Commissari di reparto, cambiarono fisionomia. Quest'ultima si diffuse⁴¹ attraverso le idee promosse, nell'ambito della rivista *Ordine Nuovo*, da Antonio Gramsci che teorizzava il ruolo dei Commissari di reparto come quello di chi, da un lato, avrebbe dovuto svolgere un lavoro informativo⁴² "raccolgendo dati e materiali preziosi per le federazioni di mestiere⁴³" e "per gli enti centrali e direttivi delle nuove organizzazioni di officina⁴⁴" e, dall'altro, avrebbe dovuto rendere gli operai sempre più capaci di districarsi nei sistemi borghesi di produzione oltre che all'interno dei processi di lavorazione. Avrebbero, inoltre, dovuto lavorare al fine di accrescere la solidarietà tra gli operai per poter giungere preparati al giorno in cui, "dovendo lavorare non più per il padrone ma per sé", sarebbero stati in grado di essere uniti e solidali "per accrescere la forza del grande esercito proletario"⁴⁵ di cui essi sarebbero stati le cellule prime.

I Commissari di reparto, riuniti in Assemblea, costituirono i "Consigli di fabbrica". Quest'ultimi, in un primo momento, pur conservando l'ambizione di assumere il controllo delle fabbriche⁴⁶, si limitarono a svolgere funzioni analoghe a quelle delle Commissioni interne. Gli industriali ne avvertirono quindi i rischi e passarono al contrattacco come testimoniato dai lavori del Convegno Confederale industriale del febbraio 1920 ove emersero posizioni come quella dell'On. Olivetti

⁴⁰ "Iniziava, subito dopo la guerra mondiale, un movimento che diventò ben presto vivacissimo, inteso alla creazione di organi con compiti ben più vasti di quelli di dette commissioni e miranti a fini del tutto diversi e che andavano molto più lontano" cfr. *Confederazione generale dell'industria*, *op. cit.*, p. 8.

⁴¹ A partire dalle industrie torinesi della Fiat-Centro.

⁴² Svolgendo, innanzitutto, una funzione di controllo del capitale impiegato nel reparto, del rendimento di quest'ultimo e degli, eventuali, tentativi di alienazione, delle innovazioni introdotte o da introdurre.

⁴³ *L'Ordine Nuovo*, 13 settembre 1919.

⁴⁴ *Ibidem*.

⁴⁵ *Ibidem*.

⁴⁶ Sostituendosi alle organizzazioni sindacali esistenti.

che, temendo che questi potessero ledere l'unità di comando delle fabbriche oltre che assumere i connotati dei *soviet* e dare inizio alla rivoluzione, attaccò fortemente il sistema dei Consigli.

A essi, quindi, gli industriali preferivano i Sindacati, a cui veniva attribuito un maggior senso di responsabilità e di autonomia rispetto alla massa operaia. In ogni caso, a dispetto dell'unità espressa dal mondo degli industriali, il mondo del lavoro continuava a discutere. In particolare, non riusciva a trovare un accordo rispetto a questioni particolarmente spinose: quali compiti, quale composizione e, soprattutto, quale avrebbe dovuto essere il rapporto tra i Consigli di fabbrica e i sindacati?

A tal fine, si raggiunse il compromesso⁴⁷ di attribuire l'elettorato attivo a tutti gli operai e quello passivo, esclusivamente, agli operai iscritti al sindacato.

In ogni caso, nel marzo del 1920, come testimoniato dallo sciopero degli operai delle Acciaierie Fiat e delle Industrie Metallurgiche⁴⁸, ci furono le prime scintille tra industriali e operai in merito alla questione del controllo operaio. Fu però nell'agosto del 1920 che il conflitto deflagrò ossia quando la FIOM, insieme al Sindacato cattolico, di fronte al rifiuto delle richieste di aumento salariale, con ordine del giorno 16 – 17 agosto 1920 chiese, disponendo nel frattempo l'ostruzionismo nelle fabbriche, l'assunzione del controllo, da parte dello Stato e degli operai, di tutte le aziende siderurgiche e di quelle che lavoravano nell'indotto statale. Gli industriali risposero con la serrata prima della Romeo e poi di tutte le altre fabbriche. E così iniziò il movimento di occupazione che si prefiggeva lo scopo di far gestire la produzione⁴⁹ direttamente agli operai.

⁴⁷ Nell'ambito del congresso tenutosi presso la Camera del Lavoro di Torino nel giugno 1920.

⁴⁸ Che rivendicavano, tra le altre cose, il riconoscimento dei Commissari di reparto.

⁴⁹ Di tale esperienza, tuttavia, non si hanno testimonianze certe salvo quanto risulta dagli scritti della Confederazione Generale dell'Industria Italiana, *op. cit.*, p. 9: "I consigli di fabbrica avrebbero dovuto entrare in funzione e continuare la produzione, dirigendola secondo i principi che avevano presieduto alla loro costituzione. Non si posseggono esatti resoconti su ciò che i Consigli furono capaci di fare, ma dalle dichiarazioni dei partecipanti e, soprattutto in base ai risultati avuti dal movimento, risulta che le loro direttive furono molto manchevoli e che nelle fabbriche si lavorò poco o nulla".

In questo contesto, i componenti più radicali cercarono di sfruttare la situazione per tentare un esperimento di “sovietizzazione” che trovò però l’opposizione degli stessi sindacati, i quali ritenevano che, scopo del movimento, non dovesse essere la rivoluzione violenta ma accompagnare le fabbriche dal controllo imprenditoriale a quello operaio oltre che ad ottenere gli aumenti salariali rivendicati⁵⁰.

L’occupazione terminò a seguito dell’intervento del Presidente del Consiglio di allora, Giovanni Giolitti, che mostrandosi ben consapevole dei rischi che il prolungarsi del conflitto poteva generare, favorì un accordo tra le organizzazioni datoriali e quelle dei lavoratori nel quale vennero accolte le rivendicazioni di quest’ultimi (retribuzioni più alte, ferie, indennità di licenziamento) seppur rinviando la questione del controllo operaio⁵¹ ai lavori di una futura commissione.

Commissione che fu nominata, con apposito decreto⁵², il 19.09.1920. Quest’ultima era composta pariteticamente da membri⁵³ della Confederazione Generale dell’Industria e della Confederazione Generale del Lavoro al fine di

⁵⁰ In particolare, il 30 agosto del 1920, la Confederazione generale del lavoro approvò con 591.545 voti contro 409.569 (andati alla mozione radicale capeggiata dal duo Bucco -Schiavello) la mozione d’Aragona che limitava gli scopi del movimento a ragioni economiche e limitava l’obiettivo finale nel controllo sindacale delle fabbriche.

⁵¹ Accogliendo la richiesta della Confederazione Generale del Lavoro del 14 settembre 1920 e della Confederazione generale dell’Industria.

⁵² Decreto del Presidente del Consiglio dei ministri per l’istituzione di una commissione paritetica, per la formulazione di un progetto di legge per il controllo operaio del 19.09.1920: “(...) Premesso che la Confederazione generale del lavoro ha formulato la richiesta di modificare i rapporti finora intercorsi tra datori di lavoro ed operai in modo che quest’ultimi – attraverso i loro sindacati – siano investiti della possibilità di un controllo sulle industrie, motivandola con l’affermazione che con simile controllo è suo proposito conseguire un miglioramento dei rapporti disciplinari tra datori e imprenditori d’opera, e di un aumento della produzione, al quale a sua volta subordina una fervida ripresa della vita economica del Paese; Premesso che la Confederazione generale dell’industria non si oppone a sua volta a che venga fatto l’esperimento di introdurre un controllo per categorie di industrie ai fini di cui sopra: Il Presidente del Consiglio dei Ministri prende atto di questo accordo e (...) viene costituita una commissione paritetica”.

⁵³ Sei membri nominati dalla Confederazione generale dell’industria e sei dalla Confederazione generale del lavoro.

formulare delle proposte che sarebbero servite al Governo “per la presentazione di un progetto di legge, allo scopo di organizzare le industrie sulla base dell’intervento degli operai al controllo tecnico e finanziario o all’amministrazione delle aziende”. Alla medesima Commissione venne attribuito anche il compito di proporre delle norme finalizzate alla risoluzione delle questioni relative “all’osservanza dei regolamenti, all’assunzione e al licenziamento della mano d’opera”.

Tra le parti, sin dalle prime riunioni, non si riuscì a trovare nessun punto d’incontro⁵⁴ e di conseguenza, come risulta dal “Verbale di chiusura dei lavori della Commissione paritetica per la formulazione di un provvedimento di legge sul controllo operaio nelle industrie del 29.10.1920”, la commissione venne sciolta.

Tuttavia, nel novembre 1920, le Confederazioni che avevano partecipato ai lavori della commissione, a cui si aggiunse anche la Confederazione dei lavoratori (Confederazione bianca), presentarono dei propri progetti di legge al Presidente del Consiglio.

La prima proposta, quella della Confederazione generale del lavoro, declinava il controllo operaio, in tutte le imprese industriali⁵⁵⁶ a prescindere dalla

⁵⁴ “I rappresentanti delle due parti nella Commissione paritetica per il controllo sulle industrie: avendo constatato nella discussioni che i modi rispettivi di concepire l’essenza del controllo sulle industrie e di concretarne l’attuazione divergono così profondamente da rendere impossibile la collaborazione per una soluzione concorde riconoscono la inutilità di procedere ad ulteriori dibattiti: dichiarano chiusi i lavori della Commissione paritetica e si riservano di presentare separatamente le rispettive conclusioni”.

⁵⁵ Che venivano per legge “sottoposte a controllo che sarebbe stato esercitato dalla collettività maggiormente interessata e raccolta in sindacati di categorie di lavoratori addetti alle industrie”.

⁵⁶ Intendendo per tali: Le miniere, le cave di pietra, le industrie estrattive di qualsiasi natura; Le industrie nelle quali i prodotti sono manifatturati, modificati, ripuliti, riparati, decorati, finiti ovvero nelle quali le materie subiscono una trasformazione, compresa la industria della costruzione delle navi, le industrie di demolizioni di materiali, come pure la produzione, la trasformazione, la trasmissione della forza motrice, in generale dell’elettricità; La costruzione, la ricostruzione, la manutenzione, la riparazione, la modificazione o demolizione di qualsiasi costruzione o edificio, di ferrovie, di tramvie, porti, imbarcatori, canali, impianti per la navigazione interna, vie maestre, gallerie, ponti, viadotti, cloache collettrici, cloache ordinarie, pozzi, impianti di distillazione di acqua e di qualsiasi altro lavoro di costruzione, come pure le opere di preparazione e di fondazione che precedono i lavori già menzionati; Il trasporto di persone e mercanzie per strada ordinaria, per strada

forma giuridica e purché impiegassero almeno 50 dipendenti (o 10 in alcuni casi), nella forma della cogestione attraverso la previsione del diritto di intervento e di penetranti⁵⁷ poteri di controllo⁵⁸ dei rappresentanti sindacali, eletti a suffragio universale, nei consigli di amministrazione. La proposta, non si limitava alla definizione di un livello di partecipazione “infra-aziendale” ma immaginava un controllo di livello “sovra-aziendale”, nell’ambito di ciascun ramo d’industria⁵⁹, da parte di una commissione appositamente costituita “la Commissione superiore di controllo per l’industria⁶⁰”.

Quest’ultima avrebbe dovuto svolgere importanti compiti come quello di stabilire i “prezzi di costo di produzione nei diversi stabilimenti per le medesime merci”, i salari oppure i “quantitativi totali di produzione” e, addirittura, valutare chi avrebbe potuto aprire una nuova industria⁶¹.

ferrata, o per via d’acqua marittima o interna, compresa la manutenzione delle mercanzie sui *doks*, quali magazzini generali e depositi ad eccezione del trasporto a mano.

⁵⁷ “Il diritto di controllo si estende oltre che all’amministrazione, alla gestione, alla formazione, accrescimento, diminuzione di capitale, stipulazione di contratti, e a tutte le operazioni bancarie, come al processo tecnico di lavorazione”.

⁵⁸ Esercitati in caso di più stabilimenti mediante i “sindaci sindacali supplenti”.

⁵⁹ La cui delimitazione sarebbe spettata ai sindacati più rappresentativi (nella proposta viene utilizzata una locuzione riecheggiante quella odierna dal seguente tenore “la divisione per ramo d’industria sarà fatta d’accordo fra sindacati, ai quali aderiscono in maggioranza gli operai dello stabilimento, ed industriali”).

⁶⁰ Composta da membri di nomina sindacale. Ai rappresentanti del governo e degli industriali sarebbe spettato solo il diritto a partecipare alle sedute della Commissione ma senza poteri deliberativi o consultivi.

⁶¹ Il progetto non si limitava a prevedere forme di partecipazione ma aveva l’ambizione di rimettere in discussione tutti i regolamenti disciplinari, di licenziamento, relativi alle nuove assunzioni attraverso specifiche previsioni che stabilivano che le assunzioni del personale operaio, tecnico ed amministrativo dovessero esser fatte esclusivamente attraverso gli uffici di collocamento gestiti dalle organizzazioni del personale, o in alternativa attraverso uffici misti di collocamento gestiti dalle organizzazioni industriali e del personale. Laddove questi non ci fossero stati, sarebbe spettato direttamente alla direzione, in accordo con i rappresentanti del personale, la decisione delle nuove assunzioni; Le variazioni orarie e di sede sarebbero state fatte soltanto sulla base di un accordo tra rappresentanti del personale e direzione; I licenziamenti ed i provvedimenti disciplinari sarebbero stati appositamente registrati in modo tale da renderne edotte le rappresentanze del personale, le

La seconda proposta, quella della Confederazione generale dell'industria, nell'ottica che le condizioni della singola azienda non potessero avere riflessi sulle condizioni economiche generali dei lavoratori e che “solo con la conoscenza generale dello stato di una industria si può giudicare delle sue condizioni di sviluppo e di crisi⁶²”, prevedeva la costituzione, per ogni ramo d'industria, di una Commissione nazionale di controllo che, costituita pariteticamente da rappresentanti dei datori di lavoro e da rappresentanti dei lavoratori (insieme alla presenza di rappresentanti dello Stato), avrebbe avuto, per lo più, compiti⁶³ di studio e analisi dei singoli settori, con le aziende che sarebbero state tenute a condividere con essa le informazioni utili allo scopo. Inoltre,⁶⁴ per favorire il coordinamento

quali avrebbe potuto contestarle ed in caso di mancato accordo i provvedimenti sarebbero stati sottoposti all'esame delle associazioni sindacali e industriali;

⁶² Punto di vista espresso, all'interno della proposta di legge, dalla Confederazione.

⁶³ Più analiticamente i compiti delle Commissioni sarebbero stati: L'esame regolare dei salari, degli orari e in genere delle condizioni di lavoro nell'insieme dell'industria, anche in relazione al costo della vita; Il miglioramento delle condizioni di lavoro; Le rilevazioni sull'approvvigionamento delle materie prime; Lo studio delle questioni economiche e finanziarie (dogane, trasporti, mercati interni ed esterni di consumo, mercati interni ed esterni di rifornimento delle materie prime, prezzi di vendita, cambi, crediti, imposte, tasse, ecc) che interessano l'industria; L'incoraggiamento allo studio di processi industriali e alle ricerche scientifiche al fine di perfezionare i prodotti dell'industria; La rilevazione sull'andamento dell'industria e della produzione; Il controllo sulle leggi di assicurazioni sociali (infortuni, invalidità e vecchiaia, disoccupazione ed altre che verranno in seguito attuate); La cooperazione con le Autorità competenti per organizzare l'insegnamento professionale; La cooperazione con le Commissioni di controllo delle altre categorie di industrie per la trattazione dei problemi di interesse comune.

⁶⁴ Nell'ambito della proposta si prevedevano degli ulteriori compiti da attribuire alle Commissioni interne già chiamate a trattare con la direzione delle questioni collettive attinenti allo stabilimento e a trattare i reclami individuali nei conflitti interpretativi e applicativi del Regolamento, avrebbero dovuto occuparsi: Delle questioni attinenti al benessere fisico degli operai; Del tirocinio degli apprendisti; Della biblioteca tecnica, lezioni di carattere tecnico e sociale relative alle industrie; Proposte di miglioramenti dei metodi e della organizzazione del lavoro nelle fabbriche; Esame delle circostanze tendenti a ridurre l'efficienza idonea ad ostacolare un soddisfacente rendimento di lavoro nella fabbrica; Modalità di pagamento dei salari; Distribuzione delle ore di lavoro, interruzioni, registrazioni e proposte per i giorni festivi.

delle singole commissioni, la proposta prevedeva un coordinamento generale⁶⁵ attraverso quello che si sarebbe dovuto chiamare “Consiglio generale dell’industria”⁶⁶. La terza e ultima proposta, quella della Confederazione italiana dei lavoratori (Confederazione bianca), prevedeva⁶⁷ un modello di partecipazione incentrato⁶⁸ sull’armonizzazione degli interessi, sulla partecipazione agli utili⁶⁹ e sull’azionariato del lavoro⁷⁰. Attraverso quest’ultimo si prevedeva, inoltre, che il lavoro⁷¹ sarebbe giunto progressivamente ad avere una propria rappresentanza

⁶⁵ “Tale Consiglio dovrebbe essere composto con gli stessi criteri indicati per le Commissioni Nazionali di controllo. Al Consiglio generale dell’industria dovrebbero competere le stesse funzioni affidate alle Commissioni nazionali di controllo, quando si tratti di questioni che riguardano tutte le categorie di industria”.

⁶⁶ Veniva anche previsto il rafforzamento delle competenze delle commissioni interne in tema di: benessere fisico degli operai; tirocinio degli apprendisti; biblioteca tecnica; organizzazione del lavoro, ecc.

⁶⁷ Con alcuni distinguo in base alla forma giuridica della società.

⁶⁸ Che sarebbe stato attivabile nelle aziende che, mediante il proprio personale, nell’ambito di un *referendum* attivato su richiesta di 1/5 degli occupati o da almeno 300 lavoratori, l’avessero scelto a maggioranza.

⁶⁹ L’art. 6 della medesima proposta definiva anche una formula “normale” di riparto degli utili: “La parte degli utili attribuita al lavoro sta alla parte attribuita al capitale azionario realmente versato come la somma delle mercedi annue sta al capitale stesso”, mentre l’art. 9 definisce i titolari dei diritti di partecipazione agli utili ossia fra tutti gli addetti, operai, impiegati tecnici, personale direttivo ma in proporzione al proprio stipendio e purché siano addetti all’azienda da almeno 6 mesi.

Come sarebbe dovuta avvenire, in termini concreti, la ripartizione degli utili? L’art. 10 ci spiega che per 2/3 sarebbe dovuta avvenire in “titoli della Società predisposti dalla commissione paritetica, per il resto in contanti d’accordo con la competente organizzazione operaia”.

⁷⁰ Il progetto mirava alla definizione non solo di una forma di partecipazione organica all’interno degli organi delle società ma anche ad una redistribuzione degli utili attraverso un meccanismo analiticamente definito: “nelle società per azioni in partecipazione del lavoro l’utile netto risultante alla fine dell’anno esercizio, dopo liquidato al capitale azionario realmente versato il vigente interesse legale medio del denaro e dopo compiuti i prelevamenti e gli accantonamenti occorrenti per legge o consuetudine amministrativa verrà ripartito tra il capitale azionario realmente versato ed il lavoro tanto esecutivo come direttivo – ossia i lavoratori e gli imprenditori di ogni specie – in proporzione dell’effettivo contributo da ognuno dei due fattori portato alla produzione tenuta presente la natura dell’azienda”.

⁷¹ “Le azioni di lavoro che secondo i regolamenti generali della Società danno all’azionista che

all'interno dei consigli di amministrazione e che se ciò non fosse avvenuto ci sarebbero stati dei correttivi⁷².

La partecipazione così congegnata, soprattutto alla luce degli altri organismi presi in considerazione dalla proposta, come il Consiglio di azienda, avente lo scopo di esprimere all'interno della stessa, un interlocutore rappresentante dell'interesse di lavoratori⁷³ e la Commissione paritetica che, nominata di comune accordo dal Consiglio di azienda e dal Consiglio di amministrazione, avrebbe dovuto decidere in merito alla proporzione di suddivisione, tra capitale e lavoro, degli utili oltre che "in merito agli accantonamenti di utili maturati per fini industriali o commerciali (sviluppo di affari, nuovi impianti, ecc.)", su controversie sorgenti dalla divisione di gestioni commerciali da quelle industriali e simili, laddove una delle due parti avesse sollevato contestazioni di merito, delineava i tratti di una partecipazione forte.

Il progetto, infine, prendeva in considerazione una dimensione della partecipazione anche di tipo "sovra-aziendale" attraverso i "consigli di industria": organismi che sarebbero stati nominati, in ogni ramo d'industria, di comune accordo tra i sindacati datoriali e quelli dei lavoratori e che avrebbero dovuto "concordare ed interpretare le norme generali necessarie per la retta introduzione della partecipazione e dell'azionariato del lavoro", "mantenere nel proprio ramo d'industria la giustizia, la prosperità e la tranquillità professionale" e vigilare,

le possiede il diritto di rappresentanza diretta o a mezzo di delegati nell'assemblea, sono equiparati anche in ciò alle azioni di capitale. Gli azionisti del lavoro possono quindi come quelli di puro capitale essere eletti a tutte le cariche sociali: Consiglio di amministrazione, Collegio dei sindaci, eventualmente dei probiviri.

⁷² "Finché la rappresentanza delle azioni di lavoro nel Consiglio di amministrazione, nel Collegio dei sindaci e in altri organi sociali statutari o regolamentari, non raggiunga la terza parte in confronto di quella del puro capitale azionario, il Consiglio di amministrazione, il Collegio dei sindaci e gli altri organi eventualmente esistenti, ammettono nel loro seno, con diritti e doveri pari a quelli degli altri membri una rappresentanza del lavoro nominata dal Consiglio di azienda (...) di regola non superiore al terzo".

⁷³ "Per la rappresentanza e la tutela dei propri interessi nei confronti del puro capitale azionario, ai fini della propria partecipazione agli utili, alla gestione ed alla proprietà dell'azione, il personale ad essa addetto elegge un Consiglio di azienda (...)".

attraverso una serie di compiti tra i quali la fissazione dei salari minimi e dei prezzi dei prodotti, l'interpretazione e revisione dei concordati, l'esercizio del controllo tecnico ed amministrativo oltre che a decidere sui ricorsi deferiti dalle Commissioni paritetiche o da organizzazioni sindacali sottoposte, che le singole aziende o cooperative di lavoro, specialmente se lavoratori in condizioni di particolare favore, non cercassero di "accumulare eccessivi prodotti o eccessivi utili a danno dei consumatori o eccessive azioni a beneficio di pochi".

Per cui al Consiglio sarebbe spettato il compito di indirizzare l'azione dei lavoratori verso l'obiettivo della eliminazione del sistema capitalistico – salariale e di sfruttamento.

I tre progetti, pur condividendo la necessità di apportare dei correttivi al sistema capitalistico mediante la risoluzione della questione del controllo operaio, presentavano profonde differenze: il primo, quello della Confederazione Generale del lavoro prospettava, con la previsione di un diritto di intervento dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione, un forte controllo interno sull'amministrazione aziendale; il secondo, proposto dalla Confederazione dell'industria, concepiva il controllo come semplice conoscenza della situazione aziendale e promuoveva un'azione comune tra capitale e lavoro per lo sviluppo dell'impresa e per il miglioramento delle condizioni dei lavoratori; il terzo, attraverso la partecipazione agli utili e all'azionariato del lavoro, puntava al superamento della tradizionale contrapposizione tra classi.

Viste le profonde differenze tra i tre progetti, il Presidente del Consiglio Giolitti provò a fare sintesi⁷⁴ presentando, nella seduta dell'8 febbraio 1921, un proprio progetto di legge volto all'istituzionalizzazione del controllo operaio e all'ideale della pacificazione dei rapporti tra capitale e lavoro⁷⁵.

⁷⁴ Tenendo conto delle istanze delle due confederazioni sindacali dell'industria e del lavoro, del Consiglio dell'industria e del Comitato permanente.

⁷⁵ Il discorso, nelle parti più salienti, dell'allora Presidente Giolitti: "Onorevoli colleghi! Ho l'onore di sottoporre all'esame del Parlamento il disegno di legge che istituisce il controllo sulle industrie da parte dei lavoratori che vi sono addetti. Le origini di questo disegno di legge sono note. I perturbamenti prodotti dalla guerra ebbero una dolorosa ripercussione anche nei rapporti del lavoro col capitale. L'alto costo della vita, i guadagni insperati da parte dei più cospicui fornitori

In particolare, nella presentazione del progetto di legge si evidenziava come l'istituzione del controllo operaio rispondesse al duplice scopo⁷⁶ di “tutela del lavoro e dei lavoratori” e del “miglioramento della produzione” al fine di dar modo

dell'esercito e della marina, la consuetudine di alti salari percepiti dagli operai durante la guerra tutto contribuì a determinare uno stato di incertezza e di malessere nelle classi lavoratrici, spesso pur troppo illuse da organizzatori inesperti. È vivo in tutti noi il ricordo doloroso dell'occupazione di molte fabbriche da parte delle maestranze operaie, occupazione che fu causa di arresto della produzione e di perturbamento dei relativi fattori economici, e che da malevoli denigratori fu tratta a pretesto per gettare discredito, presso gli stranieri, sulla nostra situazione interna, più di quanto il fatto in sé non comportasse. Di fronte a questo movimento incompreso delle masse, parve al Governo che s'imponesse la necessità non tanto di misure repressive, quanto di acconci provvedimenti intesi a ristabilire l'armonia tra i diversi attori della produzione e ad avviare l'organizzazione industriale verso quella graduale trasformazione che richiedono le mutate condizioni dei tempi. (...) e poiché stante il mancato accordo tra i due gruppi interessati, il Governo, riconoscendo per un complesso di ragioni d'ordine politico, sociale ed economico, che sia giunto il momento di accordare alle classi lavoratrici, il diritto di conoscere lo svolgimento delle industrie e di controllarle, predispose un disegno di legge nell'intento di istituire una forma di controllo che, pure riconoscendo il concetto suesposto non desse luogo agli inconvenienti rilevati dalla Confederazione dell'industria, e giovasse anzi al consolidamento e al migliore sviluppo della produzione. (...) Nutro fiducia che le brevi considerazioni più sopra esposte giustifichino il disegno di legge, che ho l'onore di presentare al Parlamento, e ne dimostri l'utilità economica e sociale. Utilità sociale, in quanto tende ad uno scopo di pacificazione e a rendere più normali e cordiali i rapporti tra datori e prenditori di lavoro, riconoscendo alla classe operaia un diritto, che non le può essere negato, quale è quello di seguire il movimento dell'industria e di conoscere le condizioni di quella produzione, di cui il lavoro è fattore essenziale. Ma il disegno di legge ha anche ed essenzialmente una portata economica, poiché non tende soltanto alla giusta tutela del lavoro e all'elevazione morale della classe lavoratrice, ma tende ad uno scopo anche più complesso e generale, quello, cioè, di rafforzare, armonizzando i fattori della produzione, la vitalità e l'intervento delle industrie, dalle quali dipende in grandissima parte, l'avvenire del nostro Paese”.

⁷⁶ L'art. 1 della proposta in modo più analitico individuava i seguenti scopi: “di fare che i lavoratori conoscano le condizioni nelle quali le industrie stesse si svolgono”, “di promuovere miglioramenti nella istruzione tecnica, e nelle condizioni morali ed economiche dei lavoratori, entro i limiti consentiti dalle condizioni in cui le industrie svolgono l'opera loro”; “di consigliare i miglioramenti nei metodi di produzioni i quali possono accrescere o rendere più economica la produzione stessa”; “di rendere sempre più normali e pacifici i rapporti fra datori e prenditori di opera”

ai lavoratori di “conoscere le condizioni nelle quali le industrie si svolgono e di proporre i perfezionamenti”.

La proposta, in particolare, prevedeva, per ogni settore industriale, una Commissione di controllo i cui componenti sarebbero stati eletti tra i lavoratori. A questa commissione si sarebbe affiancato il ruolo di due o più delegati per ogni azienda, scelti tra i lavoratori stessi, allo scopo di essere il terminale della Commissione all'interno della singola azienda. Quest'ultimi, inoltre, per esercitare i propri compiti, sarebbero stati destinatari di importanti diritti di informazione⁷⁷ al fine di “conoscere tutto ciò che attiene all'andamento dell'azienda” sia sul piano tecnico che amministrativo e finanziario (seppur nell'ambito di un'informazione *ex post*).

Alla Commissione di controllo, sarebbe stata affiancata una commissione degli industriali e due delegati di quest'ultima avrebbero, senza diritto di voto, potuto partecipare ai lavori della prima.

A parere di chi scrive, seppur per completezza e organicità si sarebbe preferita la proposta della Confederazione bianca, non si può non riconoscere che la proposta di Giolitti costituisse, senza eludere il tema, un'ottima formulazione di compromesso addirittura anticipatrice e parzialmente⁷⁸ riecheggiante, per quanto attiene alla dimensione “infra-aziendale”, della disciplina del d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25.

Tuttavia, alla discussione del testo, complice la fine della legislatura e la prematura caduta del governo Giolitti, non si arrivò mai. Gli eventi che seguirono, segnati dall'ascesa del regime fascista e dalla saldatura del patto tra quest'ultimo ed il capitale (che non aveva certo interesse nel rafforzamento del ruolo operaio nelle

⁷⁷ In particolare, relativi al costo delle materie prime; i prezzi di costo della produzione; i metodi amministrativi; i metodi di produzione, escluso tutto ciò che dipenda da segreti di fabbrica; gli utili dell'azienda; il modo col quale sono eseguite le leggi che tutelano i lavoratori e le disposizioni relative al reclutamento e al licenziamento di operai”.

⁷⁸ La proposta di Giolitti, così come le precedenti passate in rassegna, declinava il tema in una dimensione non solo infra-aziendale ma, al fine di controllare la produzione nazionale, anche di tipo sovra-aziendale.

aziende), fecero sì che l'attenzione su questo tema, seppur continuò a formare oggetto di discussione e studio, scomparisse dal dibattito politico fino agli anni 40'.

2.2. Verso la fine della Seconda Guerra Mondiale

La rimozione di Benito Mussolini da Capo del Governo e la successiva costituzione del Governo Badoglio costituirono i presupposti per la messa in discussione dell'impianto normativo vigente. Si crearono quindi le condizioni politiche per la ripresa della discussione intorno al tema della partecipazione dei lavoratori. Ed infatti, nel tentativo di far fronte alla complessa situazione economica e sociale in cui volgeva l'Italia verso la fine della guerra, durante l'agosto del 1943, il nuovo Governo propose che le organizzazioni operaie e industriali si accordassero al fine di creare degli organismi aziendali a carattere paritetico che avrebbero dovuto, attraverso la collaborazione tra le parti, favorire il buon andamento delle industrie. La proposta trovò l'immediato e positivo riscontro da parte dell'on. Giuseppe Mazzini, allora alla guida della Confederazione degli industriali, così come di Bruno Buozzi che all'epoca guidava la Confederazione italiana dei lavoratori dell'industria.

Si giunse così il 2 settembre 1943, 18 anni dopo il Patto di Palazzo Vidoni, all'accordo tra la Confederazione generale dell'Industria italiana e la Confederazione italiana dei lavoratori dell'Industria per la reintroduzione delle Commissioni interne di azienda (c.d. Patto Buozzi – Mazzini).

Da tale patto discendevano attribuzioni più ampie alle commissioni interne, in quanto venivano attribuite loro competenze non solo in materia di risoluzione delle controversie ma anche importanti strumenti finalizzati al miglioramento e al potenziamento tecnico dell'azienda e dell'attività produttiva⁷⁹. Tale accordo trovò

⁷⁹ Patto Buozzi – Mazzini, Art. 4: “Alle Commissioni interne sono attribuiti i seguenti compiti che esse debbono svolgere ispirandosi all'intento di assicurare normali e pacifici rapporti fra le imprese ed i loro dipendenti: a, mantenere il collegamento fra gli organi direttivi dell'associazione sindacale dei lavoratori ed i dipendenti dell'impresa; b. accertarsi, attraverso le segnalazioni dei lavoratori, dell'esatta applicazione dei contratti collettivi di lavoro e dei regolamenti interni al fine

“immediata applicazione e le commissioni interne furono istituite nella gran maggioranza delle aziende ed il loro funzionamento, per quanto intralciato e reso difficile dai sopravvenuti avvenimenti che sconvolsero la vita del Paese, continuò, dove possibile, ad esplicarsi con piena soddisfazione di ambo le parti⁸⁰”.

2.3. I consigli di gestione e i tentativi di socializzazione della Repubblica di Salò

Nell'Italia divisa in due, occupata dalle forze alleate al Sud e dalle forze tedesche al centro – nord, il dibattito sul tema della partecipazione dei lavoratori riprese anche negli ambienti fascisti quando quest'ultimi, cercando di riabilitarsi agli occhi della classe operaia ed in particolare delle masse operaie del nord⁸¹,

del tentativo di conciliazione (...) o dell'opportuna segnalazione alle competenti Associazioni sindacali; c. Tentare la conciliazione delle controversie individuali, senza pregiudizio del tentativo di conciliazione spettante per legge all'Associazione sindacale; d. Svolgere, previa autorizzazione della locale Associazione sindacale dei lavoratori, le trattative per la stipulazione dei contratti collettivi dei lavoratori e per la conciliazione delle controversie collettive di lavoro interessanti esclusivamente l'impresa ed il personale dipendente, nei confronti dell'Associazione sindacale dei datori di lavoro o dell'impresa da essa autorizzata; e. esprimere il parere sui regolamenti interni di azienda o di fabbrica; f. esprimere su richiesta della locale Associazione sindacale dei lavoratori il parere in merito alla stipulazione di contratti collettivi interessanti tutta la categoria e partecipare eventualmente, attraverso propri rappresentanti, alle trattative per la stipulazione dei contratti stessi o per la conciliazione di controversie collettive; g. formulare proposte sui sistemi di lavoro e sui procedimenti di fabbricazione raccogliendo, esaminando ed eventualmente trasmettendo alla direzione delle imprese le proposte e i suggerimenti dei lavoratori sui possibili perfezionamenti dei metodi di lavorazione; h. partecipare, attraverso propri rappresentanti, alla amministrazione delle istituzioni aziendali di carattere sociale e previdenziale, alimentate anche in parte dai contributi dei lavoratori e formulare proposte per il perfezionamento della istruzione professionale, dell'assistenza sociale a favore delle maestranze dell'impresa e per il miglioramento delle condizioni di lavoro; I. esercitare a mezzo di loro rappresentanti, la vigilanza sul servizio delle mense aziendali che non abbiano carattere gratuito per i lavoratori”.

⁸⁰ *Confederazione Generale dell'Industria Italiana, I consigli di gestione, op. cit., p. 11.*

⁸¹ Con scarso successo. Sono illuminanti, a riguardo, le parole di Anselmo Vaccari (dirigente della federazione fascista degli impiegati del commercio) contenute in un rapporto del 20 giugno

approvarono il 14 novembre 1943 il Manifesto di Verona⁸² ove, al punto 12, venne affermato che, in ogni azienda, a prescindere se privata o pubblica, le “rappresentanze dei tecnici e degli operai” avrebbero cooperato al fine di un’equa fissazione dei salari e alla distribuzione degli utili (tra capitale e lavoro)⁸³. Ciò sarebbe dovuto avvenire nelle aziende più piccole semplicemente estendendo le prerogative delle commissioni di fabbrica mentre, in quelle più grandi, attraverso la sostituzione dei consigli di amministrazione con consigli di gestione composti da rappresentanti dello Stato, dagli operai e dal capitale. I diciotto punti del Manifesto di Verona furono recepiti, dando inizio alla “socializzazione delle aziende⁸⁴”, dal decreto legislativo fascista 12 febbraio 1944, n. 375⁸⁵.

Attraverso i decreti di socializzazione⁸⁶ si cercò, infatti, di “impostare, a livello di costituzione economica, la famosa “terza via” vale a dire la partecipazione dei lavoratori alla gestione e agli utili delle aziende⁸⁷”.

1944 indirizzato a Benito Mussolini: “I lavoratori considerano la socializzazione come uno specchio per le allodole, e si tengono lontano da noi e dallo specchio”.

⁸² Attraverso il quale si definivano i punti principali della politica del Partito fascista Repubblicano.

⁸³ Nel medesimo punto, si menziona, come ipotetico luogo di partecipazione, anche la “Cooperativa parasindacale”.

⁸⁴ Art. 1: “Le imprese di proprietà privata che alla data del 1° gennaio 1944 abbiano almeno un milione di capitale o impieghino almeno cento lavoratori, sono socializzate. Sono altresì socializzate tutte le imprese di proprietà dello Stato, delle Province e dei Comuni nonché ogni altra impresa a carattere pubblico. Alla gestione della impresa socializzata prende parte diretta il lavoro (...).

⁸⁵ Il decreto stabiliva però che l’entrata in vigore delle norme in esso contemplate sarebbe avvenuta mediante un altro decreto legislativo che fu poi quello n. 384 del 24 giugno 1944 che segnava il 30 giugno 1944 come data di inizio della socializzazione. I successivi decreti contenenti norme integrative e, soprattutto, il decreto di socializzazione generale del 1° aprile 1945

⁸⁶ La cui attuazione, attraverso appositi decreti ministeriali, riguardò prima le imprese editoriali e grafiche e successivamente alcune importanti realtà industriale come: Alfa Romeo, Dalmine, S. Eustacchio, Motomeccanica, Burgo, Cartiere di Serravalle Sesia, Lanificio di Lodi. Altre, invece, nonostante i decreti non furono mai “socializzate” come la Fiat, la Falck, l’Olivetti, la Montecatini, la Marelli, la Pirelli, le Officine Savigliano, la Snia Viscosa, il Lanificio Rossi e il Lanificio Marozzo.

⁸⁷ CIAURRO L., *La camera dei fasci a Venezia e il progetto di riforma del Senato*, Nomos, 2019, pp. 33 e 34.

In particolare, il decreto⁸⁸ distingueva tra imprese aventi forma di società, imprese di proprietà privata individuale e imprese a carattere pubblico. E stabiliva, per quanto riguardava le prime⁸⁹ che i rappresentanti dei lavoratori avrebbero fatto parte, in forma paritaria con i rappresentanti del capitale, di tutti gli organi collegiali ossia l'assemblea, il consiglio di gestione ed il collegio sindacale. Lo stesso capo dell'impresa sarebbe stato individuato tra i membri dell'assemblea che, come sopra specificato, sarebbe stata composta in modo paritetico dai rappresentanti dei lavoratori. Nelle seconde, invece, si faceva riferimento a un consiglio di gestione, composto per almeno tre membri dai rappresentanti dei lavoratori, che avrebbe "coadiuvato", attraverso una frequente informazione e consultazione, il capo dell'impresa (in questo caso coincidente con l'imprenditore) nella gestione. Infine, nelle imprese di proprietà dello Stato, il "Capo dell'impresa" sarebbe stato, seppur tra i membri del consiglio di gestione, di nomina governativa mentre il Consiglio di gestione sarebbe stato composto oltre che dal capo e un membro di nomina governativa, anche dai "rappresentanti eletti dalle varie categorie dei lavoratori dell'impresa".

I decreti di socializzazione disegnavano quindi un impianto partecipativo che, a seconda della tipologia di impresa, attribuiva ai lavoratori diritti di partecipazione più o meno forti: con forme cogestorie e di suddivisione degli utili nelle imprese pubbliche e private costituite in forma di società oltre che con cospicui diritti di informazione e consultazione nelle imprese individuali.

In particolare, degne di nota erano le attribuzioni riconosciute ai Consigli di gestione nelle imprese pubbliche e private in forma di società che avrebbero deliberato "su tutte le questioni relative alla vita dell'impresa, all'indirizzo ed allo svolgimento della produzione nel quadro del piano nazionale stabilito dai competenti organi di Stato", avrebbero espresso il proprio parere su tutte le

⁸⁸ Che assumeva quale ambito di applicazione le imprese con almeno un milione di capitale o 100 dipendenti

⁸⁹ Al netto di una ulteriore distinzione tra società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata rispetto a tutte le altre. In quest'ultimo caso il numero dei membri degli organi collegiali, pur preservando la parità di rappresentanza tra capitale e lavoro, sarebbero stati individuati dai regolamenti aziendali.

questioni relative alla “disciplina e alla tutela del lavoro” ma soprattutto si sarebbero occupati dell’amministrazione, della redazione del bilancio e avrebbero deliberato in merito alla suddivisione degli utili.

Nel complesso la socializzazione, che tra l’altro richiedeva la compilazione e l’approvazione dello statuto dell’azienda socializzata, fu portata a termine solo nelle imprese editoriali, tipografiche ed in quelle individuate dai decreti ministeriali del 15 – 20 settembre 1944. Nelle 62 imprese⁹⁰ in cui ciò avvenne furono approvati sia gli statuti che eletti i consigli di gestione.

Tuttavia, il progetto fece “pressoché completo naufragio, da un lato, tra la fredda diffidenza e, progressivamente, l’intransigente ostilità operaia, quale si manifesta già negli scioperi del marzo e quale si esprime poi nel clamoroso fallimento delle votazioni per la socializzazione della Fiat, e, d’altro lato, l’ostruzionismo degli imprenditori e la stessa strategia di rallentamento delle autorità tedesche di occupazione, che sottraevano alla nuova disciplina le imprese in qualche modo impegnate nella produzione bellica⁹¹”. Di conseguenza, la partecipazione “in salsa fascista” ebbe scarsa applicazione pratica e non riuscì nello scopo di rilanciare la produzione bellica e di restituire consenso al regime fascista.

2.4. L’esperienza dei consigli di gestione durante (e dopo) il secondo conflitto mondiale

Mentre nell’Italia settentrionale il fascismo continuava con la sua scia di morte e violenza, l’Italia centro meridionale, a partire dal 9 settembre 1943, era stata liberata.

Fu proprio nell’Italia centro meridionale che, di fronte alla fuga degli imprenditori e dei dirigenti compromessi con il fascismo e di fronte alla necessità

⁹⁰ Nella maggior parte dei casi si trattava di società per azioni.

⁹¹ GHEZZI G., *Commento all’art. 46 Cost*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA G., Zanichelli, Bologna, 1975, pp. 79 e 80.

di far proseguire la produzione⁹², cominciò a delinearsi un movimento volto ad attribuire ai lavoratori responsabilità di gestione. Accadeva infatti che ai lavoratori fosse data la possibilità di avere una propria rappresentanza nei consigli di amministrazione o che comunque venisse data la possibilità di costituire Commissioni consultive. Ciò accadeva sia nell'ambito di istituti pubblici come l'I.N.A. e l'I.R.I. che nell'ambito di imprese private come ad esempio, la Maccarese, il Pastificio Gargiulo di Torre Annunziata, la R.A.I., la S.A. "Giornale D'Italia", l'Italcementi di Civitavecchia, la Società editoriale il "Giornale del mattino"⁹³. A favorire⁹⁴ tali esperienze fu anche la circostanza che molte di queste aziende erano state sottoposte a gestione commissariale, in virtù della quale i commissari erano autorizzati dal D.L.L. 21 aprile 1945, n. 229 a farsi assistere da Commissioni consultive di Azienda.

Fu, però, con la progressiva liberazione dell'Italia settentrionale che il tema cominciò a porsi con forza, ossia quando il Comitato di Liberazione nazionale dell'Alta Italia (C.L.N.A.I.), con il decreto 17 aprile 1945 "considerata l'alta sensibilità politica e nazionale delle maestranze dell'Italia occupata che, astenendosi in massa da ogni partecipazione alle elezioni dei rappresentanti nei consigli di gestione, hanno manifestato la loro chiara comprensione del carattere antinazionale e demagogico della pretesa socializzazione fascista" optò per la completa abrogazione della legislazione della Repubblica Sociale di Salò in materia

⁹² Dalle parole del Ministro Rodolfo Morandi nel suo articolo "*I consigli di gestione*" pubblicato sul giornale *l'Avanti* il 17 novembre 1946: "I consigli di gestione hanno una storia piena di insegnamenti e costituiscono senza dubbio l'esperienza più originale e più avanzata che sia stata messa in atto dalle energie spontanee della ricostruzione. Sorti per impulso di quelle forze che avevano animato nelle fabbriche la resistenza al nazi – fascismo, essi assicurarono la vita della nostra industria nella fase più delicata di trapasso, quando le colpe o la pavidità di tanti dirigenti e la somma prudenza del capitale la lasciarono abbandonata a sé, priva quasi completamente di risorse. Nella carenza di autorità furono i consigli di gestione, costituiti dagli operai e dai tecnici, a salvaguardare gli impianti e a custodire i magazzini".

⁹³ NIGRO M., *op. cit.*, pp. 24 e 25.

⁹⁴ Esperienze che godevano anche del favore sindacale come testimoniato dalla presa di posizione della Confederazione Generale del Lavoro che ribadì nel congresso di Napoli del 1945, la necessità di estendere a tutte le fabbriche la partecipazione dei lavoratori.

economica e, conseguentemente, dichiarò nulli gli organi che con quella disciplina si erano formati.

Con il medesimo decreto il C.L.N.A.I. “considerata la situazione di fatto creata dal d.l. n. 375 e dai successivi decreti di socializzazione delle singole aziende”, “fino a nuovo e generale regolamento della materia con atti legislativi”, decise di lasciare in vita poteri e prerogative dei consigli di gestione delle aziende⁹⁵ che si erano nel frattempo costituiti oltre a chiederne la costituzione nelle imprese nelle quali non erano ancora presenti.

Tuttavia, vista la non competenza a legiferare del C.L.N.A.I. su questa materia e alla luce del timore degli industriali che i consigli di gestione potessero stravolgere i capisaldi proprietari del sistema capitalistico, il decreto non fu mai tradotto in legge e lo stesso Governo Militare Alleato, nel periodo in cui era responsabile dell’amministrazione dell’Italia settentrionale, non lo riconobbe.

Ciò ebbe la conseguenza che, sul piano giuridico, la disciplina dei Consigli di Gestione venne ricondotta al diritto privato e al potere organizzativo dell’imprenditore.

Ma nonostante questo in molte aziende la direzione fu sottratta ai rappresentanti del capitale e attribuita a commissari di reparto espressi dal C.L.N.A.I. In queste aziende, inoltre, si affidò il ruolo della “rappresentanza delle maestranze” ai Comitati di liberazione Nazionali Aziendali⁹⁶, organi nati durante la lotta per la liberazione⁹⁷ ma rimasti in vita anche dopo e che svolsero un vero e proprio ruolo di supervisione delle fabbriche liberate. La loro attività si affiancò a quella dei Comitati di agitazione⁹⁸ che hanno rappresentato, per primi, a partire dai

⁹⁵ Seppur decretando la decadenza dei precedenti rappresentanti dei lavoratori in carica e affidandone la successione a “rappresentanti appositamente e liberamente eletti dalle maestranze” da eleggersi “non oltre tre mesi dalla data della liberazione”.

⁹⁶ Composti principalmente da rappresentanti di partiti politici di sinistra.

⁹⁷ “Essi avrebbero dovuto rappresentare, almeno in prima battuta, gli strumenti della lotta antifascista riportata a livello delle aziende, anche se non sempre pacificamente accettati dallo stesso mondo operaio, più aperto verso i comitati di agitazione quali organi di lotta di classe cfr. CAPORALE F., FREDIANI E., *La Costituzione dimenticata. Dai Consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, 2021, fasc. 1, p. 284.

⁹⁸ Sul rapporto tra comitati di agitazione e comitati di liberazione v. MORANDI R., *Lotta di popolo*

primi mesi del 1944, il collegamento fra strutture di fabbrica e organizzazione della lotta partigiana⁹⁹.

I comitati di liberazione furono tra i principali promotori dei consigli di gestione.

La diffusione di fatto dei consigli di gestione, a causa dell'assenza di una cornice giuridica e di una teoria di funzionamento degli stessi, fece sorgere problemi di natura sia politica che tecnica.

Nonostante i problemi, lungo tutto il 1945, l'attività propagandistica¹⁰⁰, volta alla diffusione dei consigli di gestione e al riconoscimento giuridico degli stessi, si intensificò e portò a costanti riunioni e convegni dal quale scaturì, durante il quinto di questi, la costituzione del "Comitato Coordinatore per i Consigli di gestione".

Andava delineandosi un vero e proprio movimento per i consigli di gestione che trovò anche l'appoggio della Confederazione Generale del Lavoro¹⁰¹ e di personalità politiche come quella del deputato Emilio Sereni.

Il tema, però, non fu appannaggio esclusivo della politica o del sindacato ma diventò oggetto di discussione, soprattutto sul piano culturale, come testimoniato dal convegno di studi economici svoltosi a Bologna nel settembre 1945 e dagli studi e dibattiti del Centro economico per la ricostruzione¹⁰².

1937 – 1945, Torino, Einaudi, 1958 e LONGO L., *Sulla via dell'insurrezione armata*, Editori riuniti, Roma, 1971, che a p. 196. afferma: "è possibile e necessario creare dei comitati di liberazione nazionale di fabbrica, che sorgano anch'essi dal seno delle masse, nei quali le diverse correnti politiche siano rappresentate, che esprimano l'unità nazionale e che collaborino con i comitati di agitazione".

⁹⁹ "Quando si costituisce il comitato di agitazione questo è affiancato da una vera e propria struttura militare partigiana e da un CLN, entrambi interni alla fabbrica. Questi organi assumono la guida dei lavoratori dell'azienda nelle proteste successive contro la direzione della fabbrica (assunta direttamente dai tedeschi e un commissario della RSI) e negli scioperi del marzo 1944" <https://www.anpi.it/libri/il-comitato-di-agitazione>.

¹⁰⁰ Ad opera dei consigli di gestione già formati e delle organizzazioni politiche di sinistra.

¹⁰¹ Votò una mozione in cui chiedeva la promulgazione di una legge che estendesse l'istituzione dei Consigli di gestione a tutte le grandi aziende.

¹⁰² Apparentemente apartitico ma di chiara ispirazione comunista.

Al finire del 1945 anche il Governo, come dimostrano i riferimenti contenuti nel programma di De Gasperi¹⁰³ e l'interesse dell'allora Ministro per la costituente Pietro Nenni, cominciò ad interessarsi dei consigli di gestione.

Tuttavia, con il crescere dell'interesse politico crebbero anche i timori della Confederazione generale dell'industria e divenne inevitabile lo scontro con la Confederazione Generale del lavoro.

Dopo il *referendum* e le elezioni del 2 giugno 1946 furono sciolti i Comitati di liberazione nazionale, con l'eccezione di quelli presenti in alcune aziende di Milano e provincia che deliberarono di non farlo, fin quando, non fossero stati costituiti i consigli di gestione.

La questione del controllo operaio rimaneva quindi ancora calda e Alcide De Gasperi, Presidente del Consiglio di allora, nell'incertezza dettata dal dubbio se tale riforma dovesse rientrare nei lavori dell'assemblea costituente, ovvero se si potesse intervenire con atto governativo, si pronunciò¹⁰⁴ attribuendo al governo il solo ruolo di "facilitatore di accordi".

La mancanza di una soluzione normativa non impedì però ai Consigli di gestione, seppur in modo molto diverso tra loro¹⁰⁵, di continuare a svolgere la propria attività¹⁰⁶ e ai promotori, di continuare a farsi sentire, soprattutto, attraverso l'attività dei "Comitati coordinatori dei consigli di gestione"¹⁰⁷.

Questa incertezza non lasciò però indifferenti tutti i membri del Governo ed, infatti, si sollevò la voce di Rodolfo Morandi, Ministro dell'Industria e del Commercio che, davanti alla Camera del lavoro¹⁰⁸ di Milano, affermò, con

¹⁰³ Dal programma del primo Governo De Gasperi (Gennaio 1946): "dare un effettivo contenuto alla collaborazione fra i vari fattori della produzione riconoscendo agli organi rappresentativi di tutte le categorie dei lavoratori funzioni di consultazione senza compromettere peraltro la unità e la responsabilità direttiva delle imprese".

¹⁰⁴ Il *popolo*, Milano, 16.07.1946.

¹⁰⁵ In quanto differenti, a seconda delle società in cui sorgevano, potevano essere i rapporti di forza e le conseguenziali attribuzioni.

¹⁰⁶ Nell'estate del 1946 se ne contavano circa 500.

¹⁰⁷ In cui in realtà erano rappresentati solo i lavoratori.

¹⁰⁸ Nell'ambito di una riunione a cui parteciparono i rappresentanti dei consigli di gestione a quel tempo esistenti: Pirelli, Isotta Fraschini, O. M., Magneti Marelli, Falck, Caproni, Redaelli, Innocenti,

riferimento ai Consigli di gestione di Torino e provincia, che, a differenza di quelli di Milano, erano diventati “doppioni delle Commissioni interne¹⁰⁹” e necessitavano, pertanto, di una cornice giuridica che attribuisse loro forme e funzioni chiare in modo da incentivarne lo sviluppo.

In questa fase, lo scenario sindacale continuava ad essere spaccato, con le organizzazioni degli industriali¹¹⁰ che, come testimoniato dai lavori del primo Convegno nazionale per la ricostruzione nell’industria, tenutosi a Milano nel settembre del 1946, continuavano ad essere contrari ad un intervento normativo, e con la Confederazione Generale Italiana del Lavoro che continuava invece a porre la questione.

Tale frammentazione emergeva anche a livello governativo ove, a dispetto delle posizioni di maggior equilibrio espresse dal Presidente del Consiglio De Gasperi, il Ministro del lavoro Ludovico d’Aragona, insieme al Ministro Rodolfo Morandi e al Ministro dell’Assistenza *post* – bellica Emilio Sereni, nell’ambito del Convegno nazionale dei Consigli di gestione, svoltosi il 13 ottobre 1946 a Milano, si mostrarono abbastanza netti nelle loro posizioni e promisero di proporre un provvedimento legislativo per il riconoscimento e la creazione obbligatoria dei Consigli di gestione.

Dalle parole seguirono i fatti.

Vennero infatti presentati due distinti progetti di legge per la disciplina dei consigli di gestione: quello del Ministro del lavoro Ludovico d’Aragona del novembre 1946 a cui seguì, un mese dopo, quello del Ministro dell’Industria e Commercio Rodolfo Morandi.

Tosi di Legnano).

¹⁰⁹ *Avanti*, Milano 06.08.1946.

¹¹⁰ Emblematiche sono le parole utilizzate in una lettera del 26 gennaio 1946 indirizzata al Presidente del Consiglio Alcide De Gasperi da parte del Presidente della Confindustria di allora, Angelo Costa: “Questa confederazione ritiene di dover esprimere un parere nettamente contrario all’istituto ed alla possibilità di una sua concreta applicazione, non solo in quanto esso non attuerebbe nessuno degli scopi che ne attendono i suoi datori, ma comprometterebbe irrimediabilmente l’efficienza della nostra economia, impedirebbe il riassetto dell’industria e costituirebbe, infine, un elemento deleterio per la pace sociale”.

Il progetto Morandi, in cui confluì il progetto d'Aragona dopo il suo ritiro¹¹¹, “rappresentò uno dei punti più alti della progettualità politica in ordine ai consigli di gestione¹¹²”.

In particolare, il progetto Morandi, nell'ottica che i Consigli di gestione dovessero recitare un ruolo chiave nella definizione della produzione industriale e della ricostruzione nazionale¹¹³, prevedeva che questi divenissero organismi tecnici attraverso cui il Ministero per l'Industria e per il commercio poteva acquisire pareri e informazioni¹¹⁴. Inoltre, nella proposta si prevedeva che questi si dotassero di uno statuto, che venissero presieduti dal titolare dell'impresa (destinato a prevalere in caso di parità) e sarebbero stati rappresentati, pariteticamente, da rappresentanti del lavoro e del capitale e avrebbero avuto, a livello aziendale, prerogative incentrate, principalmente, sui diritti di informazione e consultazione. Tra cui spiccava il diritto

¹¹¹ Realizzandosi un coordinamento tra i due progetti ed il superamento delle criticità del primo. In particolare, le differenze, come emerge nell'intervista del Ministro Morandi rilasciata al Corriere della Sera del 16 novembre 1946, erano legate al sistema di istituzione dei Consigli, ove il progetto d'Aragona “lasciava alle autorità di Governo poteri discrezionali per l'istituzione dei Consigli nelle imprese che avessero oltre 250 dipendenti” a dispetto del progetto Morandi che, invece, ne “prevedeva l'istituzione *ope legis*, nelle diverse categorie di aziende, partendo da un minimo di dipendenti stabilito per le varie categorie produttive” e alla definizione dei compiti e dei poteri attribuiti ai consigli di gestione.

¹¹² CAPORALE F., FREDIANI E., *La Costituzione dimenticata. Dai Consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, cit., p. 289.

¹¹³ Una dimensione, quella sovra-aziendale, che nasceva dall'esigenza di non relegare i consigli di gestione a limitate funzioni di controllo della gestione aziendale: “Se non vogliamo finire per legare in un innaturale connubio gli interessi delle maestranze e quelli padronali, non possiamo pensare di stabilire un controllo sull'impresa se non ai fini di una generale disciplina della produzione e per applicare, entro i limiti che ne derivano, un indirizzo produttivo che risponda ai bisogni della collettività: il controllo aziendale non si giustifica, infatti non ha modo di esplicitarsi efficacemente, se non come partecipazione della classe lavoratrice alla gestione dell'industria nel suo complesso, ancor più che a quella delle singole unità di produzione” MORANDI R., *L'Avanti!*, 17 Novembre 1946.

¹¹⁴ A riguardo, l'art. 23 della Proposta Morandi prevedeva tra i compiti del consiglio di gestione, su eventuale incarico del Ministro dell'industria e del commercio “l'esame ed il riscontro dei dati statistici e delle informazioni relative all'impresa; il parere sui progetti di programmi e di piani industriali di produzione di distribuzione; il controllo sull'esecuzione dei piani da parte dell'impresa.

di essere informati su investimenti o disinvestimenti e ad essere consultati, obbligatoriamente, sull'indirizzo dell'attività d'impresa, sui processi produttivi e su altre importanti scelte strategiche.

Dal Progetto Morandi “emergeva, in tal modo, l'immagine del consiglio di gestione quale vero e proprio Giano Bifronte chiamato a superare le opposte istanze della rivoluzione e della pacificazione: un organo capace di esprimere una duplice dimensione infra-aziendale, nell'ottica del progresso materiale e morale della produzione aziendale, ed esterna, in quanto proiettata verso funzioni di ricostruzione industriale del paese¹¹⁵”.

Tuttavia, neanche il progetto Morandi ebbe successo, venendo, addirittura posto ai margini della discussione che si stava contestualmente svolgendo in Assemblea costituente. Le ragioni, probabilmente analoghe a quelle che hanno condotto alla successiva inattuazione dell'art. 46 della Costituzione, sono da ravvisarsi nella crisi complessiva che stava attraversando il movimento dei consigli di gestione oltre che al “recupero delle piene prerogative padronali e alla contemporanea e progressiva emarginazione per un lungo periodo di anni, dei problemi dell'organizzazione del lavoro in fabbrica dai maggiori temi dello scontro rivendicativo”¹¹⁶.

2.5. L'art. 46 della Costituzione e il dibattito in Assemblea costituente

Il 25 giugno 1946 iniziarono i lavori dell'Assemblea costituente e fu chiara, dal primo momento, l'esigenza di inserire nella nostra Costituzione una norma che costituzionalizzasse l'idea della partecipazione dei lavoratori.

Esigenza a cui cercò di rispondere, nell'ambito della più ampia discussione intorno al diritto di proprietà e di “intrapresa economica”, a partire dal 1° ottobre 1946, la Terza sottocommissione ed è possibile rilevare che, sin dalle prime discussioni, ragion del contendere non fu l'idea della partecipazione in quanto tale,

¹¹⁵ CAPORALE F., FREDIANI E., *op. cit.*, p. 290.

¹¹⁶ GHEZZI G., *Commento all'art. 46 Cost, cit.*, p. 95

rispetto a cui c'era una certa convergenza tra i costituenti, ma piuttosto il come declinarla concretamente.

A contendersi il significato da attribuire al concetto di partecipazione erano due opposte visioni, quella dei comunisti, incentrata sui consigli di gestione e sul ruolo che questi avrebbero dovuto avere in seno alla direzione aziendale e quella dei democristiani¹¹⁷ che, pur non disconoscendo l'importanza dei consigli, preferivano riservare a questi funzioni perlopiù consultive.

Nel mezzo, invece, c'era chi rifiutava l'idea della partecipazione, chi aveva posizioni più vicine ai comunisti piuttosto che ai democristiani, ma soprattutto chi propugnava, al fine di scaricare il problema sul legislatore *post* costituzionale, una formula generica.

In ogni caso, i lavori presero avvio da due proposte, provenienti entrambe dal partito comunista, quella di Antonio Pesenti: “Per garantire lo sviluppo economico del Paese e per assicurare nell'interesse nazionale l'esercizio dei diritti e delle forme di proprietà previste dalla legge, lo Stato assicura al lavoratore il diritto di partecipare alle funzioni di direzione¹¹⁸ dell'impresa, siano esse aziende private, pubbliche o sotto il controllo della Nazione” e quella di Di Vittorio: “Ai lavoratori di aziende di ogni genere, aventi almeno 50 dipendenti, è riconosciuto il diritto di partecipare alla gestione dell'azienda mediante appositi Consigli di gestione, le cui norme costitutive ed i compiti saranno fissati dalla legge”.

Presentate le proposte, si aprirono gli interventi e tra i primi ci fu quello del democristiano Francesco Maria Dominedò che, pur dichiarandosi concorde con l'idea complessiva, chiedeva che, al fine di compiere una scelta tra i due potenziali modelli di partecipazione, economica e decisionale, venisse specificato il termine partecipazione. A seguire, il qualunquista Francesco Colitto che, pur non condividendo l'idea dell'inserimento del tema in Costituzione, propose una sua

¹¹⁷ I democristiani, inoltre, guardavano alla partecipazione, attraverso la partecipazione agli utili, nella sua particolare accezione di partecipazione economica.

¹¹⁸ L'utilizzo dell'espressione “direzione” in luogo del riferimento ai consigli di gestione spiegò Corbi, durante la seduta antimeridiana del 4 ottobre 1946, serviva per non limitare i potenziali sviluppi delle future forme partecipazione. Al contrario di ciò che sarebbe potuto avvenire con la tipizzazione di specifiche forme.

formulazione che rinunciava a specificare i limiti posti al diritto di partecipazione: “Il lavoratore, salvo che la legge disponga diversamente, ha il diritto di partecipare alle funzioni di gestione dell’impresa in conformità delle disposizioni che saranno dettate dalla legge”.

Durante la seduta mattutina del 4 ottobre 1946 Dominedò pose, nuovamente, la discussione intorno al significato che bisognava attribuire alla partecipazione che, a suo avviso, vista l’esigenza di conservare “l’unità direttiva da parte dell’imprenditore, cui è affidata la responsabilità aziendale”, bisognava declinare nei termini di consulenza tecnica e non di funzione deliberativa. Sulla stessa lunghezza d’onda anche Giuseppe Togni che, in caso contrario, riscontrava rischi che la produzione nazionale non poteva permettersi¹¹⁹ precisando che la circoscrizione della futura partecipazione a funzioni prettamente consultive non ne escludesse le potenzialità in quanto, se l’imprenditore avesse accolto le istanze dei lavoratori questi sarebbero entrati direttamente all’interno delle decisioni e, se non lo avesse fatto, si sarebbe assunto delle responsabilità ulteriori che, in caso di fallimento, ne avrebbero indebolito la posizione all’interno dell’azienda.

A testimonianza della diversa sensibilità dei comunisti, rispetto ai democristiani, ci fu, inoltre, l’intervento di Teresa Noce con cui, sul presupposto che non vi sarebbe stata nessuna attribuzione ultronea ai lavoratori se si fosse utilizzato il riferimento ai consigli di gestione, ne propose l’aggiunta alla proposta di Pesenti: “Per garantire lo sviluppo economico del Paese e per assicurare nell’interesse nazionale l’esercizio del diritto e delle forme di proprietà previste dalla legge, lo Stato assicura al lavoratore il diritto di partecipare alle funzioni di direzione dell’impresa, siano esse aziende private, pubbliche o sotto il controllo della Nazione mediante l’istituzione dei consigli di gestione, dove siano rappresentati operai, tecnici ed impiegati per il controllo della produzione, nell’interesse di tutta la collettività”.

¹¹⁹ Addirittura, precisava che, nell’ambito della formulazione definitiva della norma, bisognasse evitare qualsiasi riferimento, anche solo terminologico, all’espressione “consigli di gestione”, al fine di evitare inutili doppioni dei consigli di amministrazione.

La proposta della Noce riscosse scarso successo. Ad essa, il socialista Gustavo Ghidini¹²⁰, in particolare, contestava la formulazione programmatica e finalistica oltre che eccessiva, nella sua pretesa di definire le competenze dei consigli di gestione, rispetto alle prerogative del legislatore costituente. Ghidini, pur manifestando condivisione per la proposta di Di Vittorio, formulava una sua proposta: “È diritto dei lavoratori partecipare con i propri delegati alla conduzione delle imprese cui prestano la propria opera”. Contro la proposta della Noce si espresse anche Togni. In particolare, esplicitò la sua contrarietà all’utilizzo dell’espressione “consigli di gestione” oltre che al concetto stesso di partecipazione in quanto, a suo avviso, rappresentava un’ingiusta assunzione di responsabilità di parte dei lavoratori e non teneva conto che già esisteva una forma di partecipazione che è quella che si realizza mediante il ruolo dei dirigenti¹²¹.

Sulla scia di questi interventi risulta molto interessante anche l’intervento del democristiano Amintore Fanfani che, criticando l’anacronismo della proposta Pesenti in quanto incentrata sulla sola direzione aziendale¹²², esponeva quelle che, a suo avviso, erano le problematiche principali che affliggevano la classe lavoratrice: il non poter decidere le “proprie sorti”, il timore di perdere il lavoro, il non poter determinare la propria retribuzione ed il non poter partecipare alla distribuzione dei c.d. extra profitti e ne proponeva, contestualmente, le soluzioni: 1. La partecipazione agli utili, soprattutto con la distribuzione degli extraprofitti, in quanto “permetteva un controllo dell’accumulazione capitalistica”; 2. La costituzione di consigli di amministrazione misti composti, quindi, anche da lavoratori che avrebbero così potuto svolgere un controllo sulle questioni inerenti alla gestione economico – amministrativa dell’impresa; 3. L’istituzione di un “fiduciario” nominato dal consiglio di amministrazione che si sarebbe occupato della direzione dell’impresa ma coadiuvato da un “consiglio di efficienza” composto anche dai lavoratori; 4. L’istituzione di scuole aziendali aventi lo scopo

¹²⁰ Che manifestò, contestualmente, la sua preferenza alla proposta di Di Vittorio.

¹²¹ Che altro non erano che lavoratori.

¹²² Anacronistica in quanto, dopo il secondo conflitto mondiale si era ormai assestata la centralità di comando della direzione aziendale in capo all’imprenditore.

di formare i lavoratori sul piano tecnico – amministrativo per poter rendere, progressivamente, i consigli di amministrazione pariteticamente rappresentati.

Si trattava di proposte, in linea con il modello sociale cristiano, che è possibile riscontrare già nella proposta della Confederazione Bianca del 1920.

Fanfani presentava, infine, un suo ordine del giorno: “In attesa che sia discussa la relazione sul controllo sociale dell’attività economica, la terza Sottocommissione, udita la relazione Corbi sui consigli di gestione, chiede che al momento opportuno sia statuita una norma la quale precisi i diritti dei lavoratori (tecnici, impiegati, operai) ed eventualmente degli utenti (per alcune imprese di servizi), a partecipare con rappresentanti democraticamente eletti all’amministrazione delle imprese, ad affiancare con appositi Consigli la direzione tecnica delle aziende, ed infine determini la partecipazione dei lavoratori ed eventualmente degli utenti agli utili delle imprese ed agevoli nei casi favorevoli il passaggio della proprietà delle imprese alle comunità dei lavoratori ed eventualmente anche degli utenti”.

Sulla proposta si innestarono due interventi: quello di Togni che propose di sostituire “direzione tecnica” con “direzione” in quanto l’accezione più ampia avrebbe consentito di includervi anche la direzione amministrativa e commerciale e quello di Corbi che evidenziava la necessità che i consigli di gestione fossero misti senza avere funzioni esclusivamente consultive ma deliberative seppur circoscritte all’indirizzo della capacità produttiva dell’azienda.

A fronte di questi interventi, Fanfani riformulò l’ordine del giorno: “la Terza Sottocommissione (...) chiede che al momento opportuno sia discussa una norma, la quale precisi i diritti dei lavoratori, ed eventualmente degli utenti, a partecipare all’amministrazione dell’impresa”.

Gli replicò, ancora una volta Corbi che propose di tenere insieme la discussione dei consigli di gestione e quella del controllo. Quest’ultima fu bocciata e l’approvazione dell’ordine del giorno rinviata.

I lavori ripresero durante il pomeriggio e Corbi prese subito la parola al fine di esprimere tutti i dubbi del gruppo comunista in merito alla partecipazione economica nella forma sia dell’azionariato che della partecipazione agli utili. In particolare, ravvisava il rischio che, in questo modo, i datori di lavoro avrebbero

potuto vincolare gli istituti retributivi ai profitti aziendali oppure circoscrivere, in modo troppo discrezionale, i meritevoli alla partecipazione economica. Rischi che, a parere sempre di Corbi, avrebbero bloccato, a causa della spaccatura della lotta di classe, in virtù dell'illusione della coincidenza tra interesse operaio e capitalistico, l'azione sindacale e creato, tra i pochi fortunati, una vera e propria "aristocrazia operaia". Concludeva, riprendendo il tema dei consigli di gestione ed esplicitando l'esigenza di una loro partecipazione ai consigli di amministrazione.

Ai dubbi del partito comunista espressi da Corbi replicava Togni che continuava ad essere nettamente contrario a qualsiasi attribuzione ai consigli di gestione che andasse oltre le funzioni consultive.

La controreplica arrivò invece da Noce che, da una parte, manifestò i suoi timori rispetto alla partecipazione agli utili e, dall'altra, riprendendo il tema degli extraprofitti, pose l'esigenza che questi venissero indirettamente redistribuiti attraverso forme di riduzione dei prezzi oppure mediante la costruzione di opere pubbliche. La stessa, poi, riferendosi all'idea comunista di partecipazione, spiegò come questa, da realizzarsi mediante la partecipazione di un rappresentante dei lavoratori scelto all'interno del consiglio di gestione senza poteri deliberativi, servisse proprio ad evitare spaccature di classe.

Gli argomenti della Noce, tuttavia, non furono sufficienti a convincere i democristiani che attraverso Dominedò si spesero, nuovamente, non ravvisando i timori dei comunisti, in elogi alla distribuzione delle azioni e alla partecipazione agli utili.

La seduta si concluse con il Presidente della terza sottocommissione, Gustavo Ghidini, che propose una nuova formulazione: "È diritto dei lavoratori di partecipare con i propri delegati alla conduzione dell'impresa in cui prestino la loro attività.

L'organo formato dai delegati del capitale e dai delegati del lavoro verrà regolato dalla legge nella sua costituzione e nelle sue attribuzioni".

I lavori ripresero, a distanza di qualche giorno, l'11 ottobre 1946 e si aprirono con l'intervento del comunista Pesenti a difesa della sua proposta e dell'espressione "direzione" in quanto, a suo avviso, compito della Costituzione, era definire il

principio generale su cui poi si sarebbe innestato, eventualmente, l'intervento del legislatore ordinario.

Durante la medesima giornata fu avanzata anche la proposta di Ivan Matteo Lombardo: “È diritto dei lavoratori di partecipare con i propri organi e propri rappresentanti alla conduzione delle imprese in cui prestano la loro opera”. Michele Giua, socialista, si avventurò invece nel tentativo di fare sintesi di tutte le proposte, fino a quel momento, avanzate:

“È diritto dei lavoratori partecipare con i propri delegati alla conduzione delle aziende ove prestano la loro opera. La legge stabilisce i limiti di applicazione del diritto, la costituzione e l'attribuzione dell'organo a ciò preposto”.

Di quest'ultima, Pesenti, affermò di non apprezzarne l'impostazione in quanto incentrata sul principio per cui la partecipazione è il riconoscimento di un diritto del lavoratore e non di un interesse dello Stato.

Successivamente, intervennero, il democristiano Paolo Emilio Taviani che si mostrò favorevole alla proposta Giua ma purché ci si riferisse alla partecipazione come bene comune e si utilizzasse, in luogo di direzione, il termine gestione ed il qualunquista Francesco Marinaro che, riprendendo la proposta Giolittiana sul tema, e condividendo l'idea per la quale la partecipazione dovesse esser declinata come controllo tecnico e amministrativo dell'impresa, fece la sua proposta: “tutte le imprese industriali sono sottoposte a controllo tecnico ed amministrativo da parte dei lavoratori maggiormente interessati e raccolti in sindacati di categoria addetti all'industria. La legge determinerà le forme, i modi ed i limiti di tale controllo”.

Tuttavia, anche quest'ultima proposta non fu esente da critiche come quelle del liberale Giuseppe Paratore che non riteneva sufficienti i limiti che essa poneva al controllo operaio con il conseguenziale rischio di bloccare l'azione dell'impresa.

Ritirata anche la proposta di Marinaro, fu messa ai voti e approvata all'unanimità¹²³, in terza sottocommissione, la nuova formulazione di Ghidini: “Lo Stato assicura il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione delle aziende ove

¹²³ Il 16 ottobre, fu approvata, sempre all'unanimità, su proposta di Palmiro Togliatti, anche in prima sottocommissione.

prestino la propria opera. La legge stabilisce i modi e i limiti di applicazione del diritto”.

La medesima proposta che allora si collocava nell’art. 43 della Costituzione fu però oggetto di un successivo procedimento di revisione formale che portò alla seguente nuova formulazione: “I lavoratori hanno diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione¹²⁴ delle imprese ove prestano la propria opera”. Con questa nuova formulazione che abbandonava l’idea della istituzionalizzazione¹²⁵ dei consigli di gestione si conclusero i lavori della terza sottocommissione.

In Assemblea, il dibattito cominciò durante il pomeriggio del 3 maggio 1947 e i lavori furono inaugurati dall’intervento del democristiano Pietro Malvestiti che sottolineò la necessità che, nell’allora art. 43 della Costituzione, bisognasse garantire, a prescindere dalla partecipazione azionaria, la presenza dei lavoratori all’interno dei consigli di amministrazione. Vi si contrappose l’intervento di Colitto che, al fine di escludere qualsiasi forma di responsabilità in capo ai lavoratori, propose l’aggiunta, alla formulazione precedentemente licenziata, della seguente parte: “per cooperare allo sviluppo tecnico ed economico di esse” (delle aziende).

¹²⁴ Il significato del concetto di gestione qui richiamato è spiegato dalle parole del Presidente della terza sottocommissione Ghidini durante le fasi finali della discussione in Assemblea Costituente: “E’ evidente che la parola gestione è usata in senso generico, e non nel suo significato letterale. La parola gestione vuole avere il significato che convenzionalmente le si attribuisce, tanto vero che è stata accettata da tutti, pure essendo diversi gli orientamenti politici dei componenti la Commissione. Abbiamo detto nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge perché la partecipazione può essere consultiva, oppure deliberativa; può essere classista, oppure collaborativa; può essere partecipazione all’amministrazione, oppure alla direzione, ecc. Non abbiamo voluto determinare a priori la forma e il modo di questa partecipazione, e ciò allo scopo di non confiscare a nostro profitto quella libertà di decisione che deve essere lasciata intatta al legislatore del futuro”.

¹²⁵ Un’idea che, a parere di TUFO M., in *“La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende”*, p. 322 a cura di GAETA L., *“Prima di tutto il Lavoro la costruzione di un diritto all’Assemblea costituente*, Ediesse, Roma, 2014, sarebbe stata messa da parte “viste le divergenze non solo sull’opportunità di prevederli o meno, ma anche sulle funzioni che essi avrebbero dovuto assumere. Del resto, il momento storico era delicato e l’istituzione ufficiale dei consigli sarebbe stato un azzardo sia dal punto di vista economico, attesa la ricostruzione post – bellica, sia sul fronte politico, in considerazione delle prime tensioni della guerra fredda”.

Ancora più estremo, l'altro qualunquista Catullo che ravvisava nella partecipazione dei lavoratori e nella sua costituzionalizzazione i rischi del superamento della proprietà privata, del formarsi di un'aristocrazia operaia (una nuova borghesia) e dell'inefficienza della stessa a causa degli imprenditori che avrebbero scelto non i più bravi ma i più manovrabili, con la conseguenza che qualsiasi forma co-gestoria si sarebbe tradotta, esclusivamente, in un ostacolo¹²⁶ all'azione imprenditoriale.

Successivamente, nelle sedute del 6 e 7 maggio 1947, si espressero posizioni favorevoli alla cogestione come quelle dei socialisti con Arrigo Cairo, dei comunisti con Mario Montagnana e dei repubblicani con Ugo Della Seta. Ci fu spazio anche per una nuova proposta, quella del cristiano sociale, Gerardo Bruni¹²⁷: "I lavoratori di un determinato ciclo produttivo acquistano il diritto a gestire la loro azienda. A seconda dei settori economici, esso viene esercitato col concorso, più o meno diretto, dello Stato, delle Regioni, dei Municipi, dei Sindacati, o di altri Enti più direttamente interessati. Nell'ambito del bene comune, le piccole gestioni di tipo individuale e familiare, potranno avere carattere vitalizio con diritto di successione".

La proposta però, messa ai voti durante la seduta antimeridiana del 13 maggio 1947, fu bocciata.

Il giorno seguente si svolse la seduta conclusiva della discussione intorno all'art. 43 che si aprì con la presentazione dell'emendamento soppressivo del qualunquista Mario Marina, che lo proponeva sulla base di ragioni di carattere tecnico correlate alla potenziale inefficienza che sarebbe derivata¹²⁸ dall'eventuale istituzione di consigli di gestione.

¹²⁶ Per cui, a parere sempre di Colitto, l'unica partecipazione ammissibile era quella declinata nella forma della distribuzione degli utili.

¹²⁷ Gerardo Bruni, fu l'unico rappresentante, in Assemblea costituente, del partito Cristiano Sociale.

¹²⁸ "Ho chiesto col mio emendamento la soppressione dell'art. 43 (...) non perché io sia contrario in genere a quelle istituzioni od a quei provvedimenti che hanno lo scopo di migliorare sempre più le condizioni sociali dei lavoratori, ma perché sono persuaso che, per ragioni strettamente obiettive di carattere tecnico, l'art. 43 tende principalmente a dar vita al consiglio di gestione, che per me e

Tuttavia, lo stesso Marina, dopo averne esposto le ragioni, lo ritirò¹²⁹. E presentò, come sostitutivo, una sua versione dell'art. 43 (allo scopo di rinviare la questione in capo al legislatore ordinario): “Ai fini del potenziamento dell'attività produttiva delle aziende e della elevazione dei lavoratori, la legge stabilisce le norme per attuare la più efficace collaborazione tra il lavoro e il capitale”.

A questa si aggiunsero le seguenti, successive, proposte: quella dei liberali Corbino, Quintieri Quinto¹³⁰, Colonna e Bonino, “La Repubblica favorisce le iniziative dirette alla più efficace collaborazione fra il capitale e il lavoro per il potenziamento della produzione”; quella del democristiano Antonio Romano “I lavoratori partecipano alla vita delle aziende, ove prestano la loro opera, a mezzo

per i produttori nella loro generalità è dannoso all'azienda, anche se innegabilmente qualche aspetto che, in via tutto affatto teorica, possa sembrare utile. La sua dannosità scaturisce principalmente dal fatto che, anziché essere strumento propulsivo e migliorativo della produzione, è quasi sempre ragione di inceppo e spesse volte di disordine, specialmente quando i membri che rappresentano i lavoratori lo usano demagogicamente come arma politica per raggiungere finalità che spesso nulla hanno a che vedere col buon andamento della produzione.

¹²⁹ “Amante come sono del lavoro in tutte le sue manifestazioni, sono pronto ad aderire a quelle norme che permettano la diffusione del benessere materiale e spirituale e la elevazione di tutte le categorie di lavorazione, e pertanto ritiro il mio emendamento e propongo il seguente altro sostitutivo”.

¹³⁰ Che osservava come essendo l'Italia un paese “povero di materie prime, di capitali e di territorio. Occorre evitare qualsiasi sperpero di energie e di mezzi. Ecco perché nel nostro emendamento proponiamo che la Repubblica faccia ogni sforzo e prenda tutti quei provvedimenti che possano ridurre la lotta fra il capitale ed il lavoro che rappresenta uno dei maggiori sperperi di forze, e porta con sé una diminuzione di efficienza. Presto o tardi la necessità di ottenere nell'interesse generale il massimo di produzione possibile con il minimo di mezzi s'imporrà al nostro Paese. La guida dell'azienda industriale italiana, con la scarsezza di materie prime nazionali, di capitali e di tutto, è un compito duro e difficile; è una battaglia continua contro ogni specie di difficoltà e di ostacoli che premono da ogni parte. Noi pensiamo che ancora per qualche tempo si debba restare con le nostre organizzazioni industriali sulle vecchie linee, su quei sistemi cioè che hanno assicurato a questo paese, fra tante deficienze e tante avversità, un livello di organizzazione tecnica e produttiva che può stare a fronte di quello degli Stati più progrediti di Europa. Noi pensiamo che la responsabilità di tale azione di guida, dalla quale dipende in larga misura l'avvenire delle aziende, non possa essere frazionata fra diversi elementi che se la palleggierebbero tra di loro. Ciò equivarrebbe ad annullarla ed a paralizzarla”

di rappresentanti elettivi aventi funzioni consultive, nei modi stabiliti dalle leggi”; quella del liberale Giuseppe Perrone Capano, “la Legge stabilisce i modi e limiti della partecipazione dei lavoratori agli utili dell’attività produttiva”; quella del democristiano Malvestiti: “I lavoratori hanno diritto di compartecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione ed al capitale delle grandi imprese capitalistiche.

A tal fine la legge riconoscerà il diritto di amministrazione delle rispettive imprese, a prescindere da qualsiasi partecipazione azionaria; e favorirà l’accesso all’investimento azionario del libero risparmio dei lavoratori”; quella del repubblicano Ludovico Camangi: “I lavoratori hanno diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione e agli utili delle aziende ove prestano la loro opera”; quella del socialista Tito Oro Nobili, “i lavoratori hanno diritto di partecipare, per mezzo di propri rappresentanti in un comitato paritetico coi rappresentanti dell’impresa”; quella del socialdemocratico Ezio Villani, di eliminare il riferimento “ove prestano la propria opera” in quanto dai tratti potenzialmente limitanti delle forme co-gestorie alle singole unità produttive; la proposta, del qualunquista Renato Puoti, di aggiungere il comma seguente: “La retribuzione tenderà, nei limiti stabiliti dalla legge, ad attuare anche la forma di partecipazione agli utili”.

Infine, arrivò tra queste, la proposta di emendamento dei democristiani Gronchi, Pastore, Fanfani e Storchi: “Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro, ed 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”.

Tale emendamento, a parere di Gronchi che lo presentò, risultava dalla necessità di bilanciare, da una parte, l’esigenza di elevare il lavoratore, da strumento della produzione a collaboratore dell’impresa e, dall’altra, di tenere conto della progressività “attraverso la quale le trasformazioni si attuano”.

Acquisito il parere della terza sottocommissione che continuava a chiedere il mantenimento della formulazione da essa licenziata, l’emendamento fu messo in votazione e approvato. Di conseguenza il testo definitivo dell’art. 43, approvato dall’Assemblea costituente, risultò essere il seguente: “Ai fini della elevazione

economica e sociale del lavoro ed in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori di collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

Apposite provvidenze legislative assicurano la tutela e lo sviluppo dell'artigianato¹³¹”.

Su questa formulazione, si innestarono le modifiche del Comitato di redazione che, oltre a cambiare il numero dell'articolo da 43 a 46, eliminò il riferimento all'artigianato.

L'assemblea, quindi, procedette con esito positivo alla votazione finale in data 22 dicembre 1947 dell'art. 46 della Costituzione.

L'idea della partecipazione dei lavoratori, seppur nella formulazione volutamente generica proposta dai costituenti Gronchi, Pastore, Fanfani e Storchi, è quindi entrata ufficialmente nella nostra Costituzione.

2.6. Le vicende successive alla promulgazione della Costituzione

L'art. 46 della Costituzione, nonostante le proposte (come quelle di d'Aragona e Morandi citate nei precedenti paragrafi), per motivi di natura sia sindacale che politica, non è stato attuato¹³² dal legislatore.

¹³¹ Comma proposta dal democristiano Michele Gortani che, tuttavia, nonostante le nobili ragioni ben poco aveva a che fare con il tema della partecipazione dei lavoratori. Ration per cui, seppur l'emendamento venne approvato, il comitato di redazione, in un momento successivo, lo spostò nell'art. 45.

¹³² Tuttavia, non si può non tener conto di come, anche in assenza di una legge direttamente attuativa, le norme costituzionali abbiano influenzato gli sviluppi del nostro modello di relazioni industriali. A tal fine sono illuminanti le parole di GUARRIELLO F., *Sulla tutela giudiziaria dei diritti di informazione previsti nella contrattazione collettiva*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1981, fasc. 3, p. 718: “è interessante notare, quanto le diverse opzioni nel campo delle relazioni industriali tendano a modellarsi sul sostrato costituzionale di un determinato ordinamento e sulla concezione dei rapporti sociali, che ne è alla base: il modello pluralistico e conflittuale, emergente dal compromesso costituzionale che regge la nostra Repubblica, si rispecchia nel sistema di relazioni aperte inaugurato dall'interazione tra legge e contrattazione collettiva sul terreno dei

Del resto, l'esperienza dei consigli di gestione che lo aveva ispirato si era esaurita nell'immediato dopoguerra, a causa della ripresa di un clima di conflittualità sindacale e dell'inversione dei rapporti di forza tra datori di lavoro e lavoratori¹³³.

Autori come Mengoni hanno osservato come ciò sia avvenuto anche come conseguenza dello sviluppo di un modello di relazioni industriali, successivamente cristallizzato dallo Statuto dei lavoratori, di "partecipazione conflittuale"¹³⁴.

Attraverso il quale, la democrazia industriale, avrebbe trovato in Italia una propria peculiare strada in grado di "consentire, per altra via, una codeterminazione delle decisioni all'interno dell'impresa; in sostanza, ciò che sarebbe stato realizzato altrove mediante l'introduzione di forme di regolazione concordata del potere imprenditoriale sulla base di un preciso schema legale, sarebbe stato invece affidato al controllo sindacale"¹³⁵ attraverso quel "*continuum* negoziale – rivendicativo che attraversa ininterrotto ogni stanza, dalle confederazioni alle strutture aziendali, e permea ogni livello"¹³⁶.

La prospettiva, così descritta, che si cercherà di ricostruire nel prossimo paragrafo, ha collocato quindi il tema della partecipazione su binari differenti da quelli originariamente pensati dal legislatore costituzionale ma non le ha impedito di assumere una sua particolare originalità.

rapporti che ruotano intorno all'impresa".

¹³³ BIASI M., *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Milano, 2013, p. 19: "quello che si verificò fu, da un lato, l'arroccamento, tanto della sinistra politica, quanto del sindacato, su posizioni di conflittualità, orientate, per quest'ultimo, ad ottenere migliori condizioni di lavoro per mezzi di strumenti rivendicativi puramente contrattuali".

¹³⁴ MENGONI L., *I limiti al potere dell'imprenditore: confronto tra il modello dello Statuto dei lavoratori ed il modello dell'art. 46 cost*, in *La posizione dei lavoratori nell'impresa*, a cura di AA.VV., Giuffrè, Milano, 1977, p. 145 ss. che utilizzò tale espressione proprio per indicare le modalità di azione scelte dal sindacalismo italiano per incidere sulle scelte imprenditoriali (conflitto e composizione negoziale).

¹³⁵ BIASI M., *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, cit., p. 20.

¹³⁶ PEDRAZZOLI M., *democrazia industriale*, cit., p. 252.

2.7. Il ruolo della contrattazione collettiva tra partecipazione conflittuale e partecipazione contrattuale

Furono gli anni 60', attraverso la contrattazione collettiva della tornata 1962 – 1963, a far registrare il primo cambio di passo nelle relazioni industriali italiane. Attraverso l'introduzione, nei primi contratti collettivi aziendali, di diritti di informazione, consultazione e procedure di negoziazione tra la direzione aziendale e le rappresentanze sindacali finalizzate alla regolamentazione di premi di produzione e del cottimo¹³⁷. Di conseguenza, per la prima volta, viene riconosciuto il diritto del sindacato di poter partecipare a decisioni, fino a quel momento, di esclusiva prerogativa aziendale.

Secondo una tendenza che, mediante i diritti di informazione e consultazione e con l'entrata in vigore dello Statuto dei lavoratori, andrà rafforzandosi anche negli anni successivi in occasione soprattutto di crisi aziendali e di decisioni inerenti all'organizzazione del lavoro e della sicurezza.

Gli sviluppi successivi che, per mezzo dell'azione collettiva dei sindacati, hanno orientato la "Via italiana alla partecipazione dei lavoratori" sono distinguibili in due fasi: quella della "partecipazione conflittuale" e della "contrattazione partecipativa". La prima viene tradizionalmente ricondotta ai rinnovi contrattuali del 1976, di poco successivi alla contrattazione di sviluppo della tornata 1972 – 1974, nei quali è stato inserito, per la prima volta, nella parte c.d. obbligatoria, un sistema generale di diritti di informazione e consultazione in materia di investimenti ed occupazione strutturato su tre livelli: nazionale, territoriale e aziendale. Tali diritti hanno costituito un importante sostegno alla contrattazione collettiva che ha così assunto l'ambizione di indirizzarsi verso più ampi obiettivi politico normativi e non più limitati ad un'azione rivendicativa prettamente salariale¹³⁸.

¹³⁷ Più analiticamente GUARRIELLO F., *Sulla tutela giudiziaria dei diritti di informazione previsti nella contrattazione collettiva*, cit., p. 712: "si prevedeva la comunicazione da parte dell'azienda, tramite la propria associazione sindacale, dei criteri generali di cottimo in vigore – metodi di rilevazione dei tempi, coefficienti di maggiorazione, metodi di calcolo dell'utile del cottimo – nonché a richiesta, un esame congiunto nel caso di introduzione di nuovi sistemi di cottimo".

¹³⁸ GUARRIELLO F., *Sulla tutela giudiziaria dei diritti di informazione previsti nella*

Diritti, quelli di informazione e consultazione, che sono stati nel tempo oggetto di sostegno, su materie particolarmente importanti per i lavoratori, anche da parte del legislatore. Da questa logica sono ispirati: gli artt. 4, 6 e 7 della l. del 20 maggio 1970, n. 300 in materia di controllo indiretto del datore di lavoro, di visite personali e di controllo e di sanzioni disciplinari; l'art. 47, della l. 29 dicembre 1990, n. 428 in caso di trasferimento di azienda con più di 15 dipendenti; l'art. 4 della l. 23 luglio 1991, n. 223 in caso di licenziamenti collettivi; gli artt. 36 e 37 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81 in materia di sicurezza sul lavoro; l'art. 11 del d.lgs. 26 marzo 2001, n. 151, obbligante il datore di lavoro ad informare le lavoratrici gestanti, puerpere o in allattamento (nonché i rappresentanti per la sicurezza) in caso di modifica del DVR e delle misure di prevenzione e protezione adottate. Più recentemente, gli artt. 14 e 24 del d.lgs. 14 settembre 2015, n. 148 prevedenti l'obbligo in capo all'imprenditore di esperire una procedura di informazione e consultazione sindacale prima di poter far ricorso alla CIGO o alla CIGS nonché l'art. 4 del d.lgs. 10 marzo 2023, n. 24 in materia di *Whistleblowing*.

In ogni caso, a prescindere dalla loro matrice contrattuale o legale, questi diritti, seppur hanno configurato un nuovo ruolo delle rappresentanze sindacali nell'organizzazione dell'impresa, si sono fermati all'informazione e alla consultazione e non hanno previsto corrispondenti limiti alle azioni unilaterali delle parti, con la conseguenza che hanno impedito il realizzarsi di un'effettiva propensione verso una prospettiva partecipativa.

contrattazione collettiva, cit., p. 713, spiega: “Strutturalmente il sistema negoziale di informazione si configura con una propria autonomia formale nell'ambito della disciplina dettata dai contratti collettivi, collocandosi nella parte generale, premessa alla regolamentazione economico – normativa, la cosiddetta parte prima o parte politica dei contratti”. Mentre a p. 715 descrive il valore giuridico e sociale di dette clausole: “La sostanza giuridica, quanto c'è di cogente in questa disciplina negoziale, è appunto l'obbligo di una parte, e il corrispondente diritto dell'altra, di dare e ricevere informazioni su determinate materie, permettendo la formazione di elementi di giudizio, per gli uni e per gli altri, che consentano di diminuire la irrazionalità sociale dei calcoli di convenienza eseguiti dall'impresa, aumentando la prevedibilità del conflitto industriale” e “costituisce la precondizione logico – intellettuale dell'eventuale successiva attività contrattuale”.

La fase successiva¹³⁹, quella della “contrattazione partecipativa”, si è, invece, aperta intorno alla metà degli anni 80’ attraverso l’introduzione di istituti (come i comitati consultivi composti sia da rappresentanti dei lavoratori che di parte datoriale) che hanno determinato una più netta distinzione tra “azione di tipo negoziale” e “azione sindacale di tipo partecipativo” ma senza superare l’idea del controllo esterno del sindacato. Infatti, queste sedi istituzionali di confronto non sono state integrate negli organismi aziendali e hanno continuato ad esser concepiti come strumenti funzionali alla contrattazione collettiva.

Il Protocollo IRI del 18 dicembre 1984 (successivamente rinnovato il 16 luglio 1986) ha costituito uno dei primi esempi in tal senso attraverso la previsione di specifiche procedure di informazione e consultazione dei sindacati riguardanti gli indirizzi di politica industriale, economica ed occupazionale del gruppo nonché attraverso la costituzione, a tutti i livelli, di appositi comitati consultivi costituiti pariteticamente da rappresentanti aziendali e sindacali.

Il Protocollo IRI ha finito per ispirare negli anni successivi anche imprese private, come testimoniato dall’esperienza Electrolux-Zanussi del 1991, ove fu perfezionato un sistema partecipativo che si caratterizzava per l’attribuzione a degli organismi paritetici costituiti ad *hoc* di numerose funzioni di natura sia consultiva che deliberativa (oltre a numerose altre attribuzioni sia di analisi che di elaborazione politico – strategica) così dettagliato e minuzioso da non necessitare di interventi normativi di sostegno.

All’accordo del 1991 fece seguito nel 1997, dopo la disdetta unilaterale nel 1996 da parte dell’impresa, un nuovo accordo che apportò alcune novità tra cui: una generale clausola di correttezza e buona fede a cui erano subordinati i comportamenti delle parti e la cui valutazione era rimessa ad una Commissione nazionale di Garanzia; la previsione, in caso di blocco dell’attività contrattuale a

¹³⁹ PASCUCCI F., in *La partecipazione dei lavoratori*, op. cit., p. 140, individua tra i fattori che hanno determinato il passaggio tra una fase e l’altra: “la difficile congiuntura economica che ha progressivamente ridotto i margini delle rivendicazioni, la necessità di seguire l’evoluzione dell’organizzazione dell’impresa, la costante riduzione dell’occupazione industriale che porta al superamento del paradigma taylorista – fordista e la conseguente crisi dei rapporti sindacali su di essa fondati”.

livello locale, di poter rimettere la decisione della controversia a livello di gruppo e, soprattutto, la clausola di raffreddamento dei conflitti con cui si interdiceva durante una trattativa, entro certi limiti temporali, di poter ricorrere a strumenti di autotutela collettiva.

Tale accordo, seppur ha rappresentato un importante esempio di contrattazione collettiva “partecipativa”, rimane comunque espressione, a causa dell’assenza di forme di partecipazione organica oltreché per l’assenza dell’obbligo per la direzione del gruppo di accogliere le richieste dei rappresentanti sindacali, di un modello di partecipazione debole.

Il governo, di fronte a questa tendenza che andava consolidandosi, non è rimasto inerte; al contrario, ha cercato di sostenerla con il Protocollo del 23 luglio 1993, nel quale, all’art. 2, comma 3, nella sezione “Assetti contrattuali”, si prevedeva espressamente che durante il periodo di vigenza del contratto aziendale le parti avrebbero dovuto svolgere le “procedure di informazione, consultazione, verifica o contrattazione previste dalle leggi, dai CCNL, dagli accordi collettivi e dalla prassi negoziale vigente, per la gestione degli effetti sociali connessi alle trasformazioni aziendali quali le innovazioni tecnologiche, organizzative ed i processi di ristrutturazione che influiscono sulle condizioni di sicurezza, di lavoro e di occupazione, anche in relazione alle leggi sulle pari opportunità”. Questa linea di sostegno ai diritti di informazione e consultazione aventi ad oggetto l’organizzazione aziendale è proseguita con il Patto sociale per l’occupazione e lo sviluppo del 1998 e con il Patto per l’Italia del 2002.

Le successive battute del percorso italiano verso la partecipazione dei lavoratori sono state scandite dal dibattito comunitario e dai conseguenziali interventi normativi che si cercherà di analizzare nel prossimo paragrafo.

3. I diritti di informazione e consultazione nella normativa europea: direttive e leggi nazionali di recepimento

I diritti di informazione e consultazione già contemplati dal punto 17 e 18 della Carta comunitaria dei diritti sociali fondamentali dei lavoratori¹⁴⁰, dall'art. 27 della Carta di Nizza¹⁴¹ sono stati oggetto di attenzione anche nell'ordinamento giuridico dell'Unione Europea.

Il percorso compiuto, in ambito europeo, dal tema della partecipazione¹⁴² dei lavoratori è distinguibile in più fasi che hanno condotto “dalle prime proposte, risalenti agli anni 70’, di armonizzazione del diritto commerciale europeo secondo schemi partecipativi ispirati al modello tedesco, all’introduzione, sin dagli anni 90’, di forme flessibili e deboli di partecipazione, fino alla definitiva

¹⁴⁰ Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori, 17. “Occorre sviluppare l’informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori, secondo modalità adeguate, tenendo conto delle prassi vigenti nei diversi Stati membri. Ciò vale in particolare nelle imprese o nei gruppi che hanno stabilimenti o imprese situati in più Stati membri della Comunità europea”. 18. “L’informazione, la consultazione e la partecipazione devono essere realizzate tempestivamente, in particolare nei casi seguenti: - al momento dell’introduzione nelle imprese di mutamenti tecnologici aventi incidenze notevoli per i lavoratori in ordine alle condizioni di lavoro e all’organizzazione del lavoro; - in occasione di ristrutturazioni o fusioni di imprese che incidono sull’occupazione dei lavoratori; - in occasione di procedure di licenziamenti collettivi; - quando determinate politiche occupazionali seguite dall’impresa hanno ripercussioni sui lavoratori della stessa, in particolare su quelli transfrontalieri”.

¹⁴¹ Capo IV Solidarietà, art. 27 (Diritto dei lavoratori all’informazione e alla consultazione nell’ambito dell’impresa): “Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l’informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali”.

¹⁴² In questo paragrafo l’attenzione verrà concentrata sulle direttive che hanno avuto ad oggetto le forme di partecipazione dei lavoratori c.d. ordinaria, nel senso di “strutturale e fisiologica” cfr. MAGNANI M., *Direttive comunitarie di vecchia e nuova generazione e trasformazioni dell’impresa*, in *Società Europea, diritti di informazione e partecipazione*, a cura di FICARI L., Giuffrè, 2006, p. 149.

costituzionalizzazione del diritto dei lavoratori ad un “coinvolgimento” debole, appunto, ma effettivo, nelle decisioni dell’impresa¹⁴³”.

Di conseguenza si è assistito al prevalere delle forme di partecipazione debole.

Le principali direttive che hanno caratterizzato questo percorso sono: la direttiva 94/45/CE¹⁴⁴ del 22 settembre 1994¹⁴⁵, oggi rifusa nella direttiva 2009/38/CE¹⁴⁶ del 6 maggio 2009, riguardante l’istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l’informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie; la direttiva 2001/86/CE¹⁴⁷ che completa la disciplina della Società Europea (SE) per quel che riguarda il “coinvolgimento dei lavoratori”; la direttiva 2003/72/CE che, analogamente a quella relativa alla Società Europea (SE), integra la disciplina della

¹⁴³ BIASI M., *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, cit., p. 132.

¹⁴⁴ A riguardo si segnalano: GUARRIELLO F., *La direttiva 94/45 e i problemi della sua trasposizione nell’ordinamento italiano*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1995, fasc. 2, pp. 27 ss.; GUARRIELLO F., *I comitati aziendali europei (il ruolo della contrattazione collettiva nell’attuazione della direttiva comunitaria n. 94/45)*, in *Diritto del lavoro*, 1996, fasc. 1, pp. 27 ss.; GUARRIELLO F., *Il recepimento della direttiva sui comitati aziendali europei*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1999, fasc. 2, pp. 293; GUARRIELLO F., *La prima volta della direttiva sui CAE (n. 94/45/CE) davanti alla Corte di giustizia: Bofrost o della latitudine dei diritti di informazione riconosciuti alle rappresentanze dei lavoratori ai fini della Costituzione del Comitato aziendale europeo*, in *Il diritto del lavoro*, 2001, fasc. 2 – 3, pp. 125 ss.

¹⁴⁵ La cui applicazione è stata estesa alla Gran Bretagna con la successiva Direttiva 1997/74/CE.

¹⁴⁶ In argomento v. a cura di BARBUCCI G., ARRIGO G., *Il nuovo quadro normativo dei Comitati aziendali europei*, Ediesse, Roma 2012; a cura di BARBUCCI G., ARRIGO G., *I comitati aziendali europei tra vecchio e nuovo diritto*, Ediesse, Roma, 2010; ALAIMO A., *La nuova direttiva sui comitati aziendali europei: un’occasione per ripensare la partecipazione dei lavoratori in Italia?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2009, fasc. 4, pp. 1002 ss.

¹⁴⁷ Per un’analisi completa della direttiva v. GUARRIELLO F., *La partecipazione dei lavoratori nella società europea*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, pp. 1 – 26; GUARRIELLO F., *La direttiva sulla partecipazione dei lavoratori nella società europea*, in *Rivista di diritto dell’impresa*, 2003, fasc. 2, pp. 385 ss.; GUARRIELLO F., *Dalle prime proposte in tema di partecipazione all’attuale direttiva*, in *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell’impresa*, a cura di BORDOGNA L., GUARRIELLO F., Edizioni Lavoro, Roma, 2003.

Società Cooperativa Europea (SCE) definendo le modalità di “coinvolgimento dei lavoratori” e la direttiva 2002/14/CE¹⁴⁸ dell’11 marzo 2002 che ha istituito un quadro generale relativo all’informazione e alla consultazione dei lavoratori.

La prima direttiva fornisce, innanzitutto, attraverso l’art. 2 la definizione di impresa e di gruppo di imprese di dimensione comunitaria sulla base di due elementi: il numero dei lavoratori occupati nei diversi stati membri che deve essere almeno pari a 1000 e la presenza di almeno 150 lavoratori in almeno due stati membri. All’art. 3 è fornita la definizione di gruppo di imprese fondata sulla nozione di “impresa controllante” ossia quella che può “esercitare un’influenza dominante su un’altra impresa (impresa controllata), in conseguenza, a titolo esemplificativo, della proprietà, della partecipazione finanziaria o delle norme che la disciplinano”. In queste imprese o gruppi di imprese, con un accordo in forma scritta tra la direzione e una delegazione speciale di negoziazione, deve essere istituito un comitato aziendale europeo di cui, inoltre, deve essere determinato “il campo d’azione, la composizione, le attribuzioni e la durata del mandato” (art. 5.3).

Il legislatore europeo, pur preferendo l’istituzione del CAE, non la impone come unica strada. Infatti, le parti, posso stabilire nell’accordo, in via alternativa “una o più procedure per l’informazione e la consultazione” (art. 6.3) oppure, addirittura, “può decidere, con almeno due terzi dei voti di non avviare negoziazioni o di annullare i negoziati già in corso” (art. 5.5) rendendo inapplicabili le prescrizioni accessorie¹⁴⁹.

¹⁴⁸ A tal proposito v. VERRECCHIA G., *I diritti di coinvolgimento dei lavoratori dopo l’attuazione della direttiva 2002/14*, in *La partecipazione dei lavoratori nell’impresa*, a cura di LEONARDI S., Ediesse, Roma, 2010; ALIAS F., *L’attuazione della direttiva 2002/14/Ce: il quadro europeo e il caso italiano*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, fasc. 3, pp. 915 ss.; ARRIGO G., *I diritti di informazioni e consultazione nell’ordinamento comunitario: “vent’anni dopo”*, in *Il diritto del lavoro*, 1999, fasc. 2 pp. 42 ss.; GUARRIELLO F., *Nota sulla trasposizione della direttiva 2002/14/CE dell’11 marzo 2002, che istituisce un quadro generale relativo all’informazione e alla consultazione dei lavoratori*, in www.cgil.it/GIURIDICO/.

¹⁴⁹ Queste che devono essere applicate in assenza di diverso accordo devono conformarsi ai requisiti dell’allegato alla direttiva che, oltre a dettare le regole riguardanti il funzionamento del CAE, definisce i contenuti dell’obbligo informativo ed in particolare che il CAE ha diritto di riunirsi una volta all’anno con la Direzione “per essere informato, in base ad una relazione elaborata dalla

L'Italia ha recepito, in modo abbastanza marcato, la direttiva 94/45/CE con il d.lgs. n. 74/2002 (poi abrogato e sostituito dal d.lgs. n. 113/2012 di recepimento della direttiva di revisione 2009/38/CE). La disciplina di recepimento si caratterizza per l'affidamento dei contenuti della direttiva al "canale unico sindacale" come emerge dalla lettura delle modalità di designazione dei rappresentanti dei lavoratori sulla base "delle leggi e dei contratti collettivi vigenti (art. 2, lett. E), oltre che dalla circostanza per cui la Direzione Centrale viene chiamata ad avviare i negoziati, non solo "di propria iniziativa ovvero su richiesta di almeno 100 lavoratori, o dei loro rappresentanti di almeno due imprese o stabilimenti situati in non meno di due stati membri" ma anche "previa richiesta delle organizzazioni sindacali che abbiano stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'impresa o nel gruppo d'impresе interessate" (art. 5, c. 1).

Viene, inoltre, stabilito che i "componenti italiani della DSN "sono designati dalle organizzazioni sindacali che abbiano stipulato il contratto collettivo nazionale applicato nell'impresa o nel gruppo d'impresе interessate, congiuntamente con le rappresentanze sindacali unitarie dell'impresa o del gruppo d'impresе" (art. 6).

Mentre, per quanto riguarda i componenti italiani del CAE (o i titolari della procedura di informazione e consultazione alternativa) l'art. 9 c. 6 prevede che per un terzo siano designati dalle "organizzazioni sindacali che abbiano stipulato il contratto collettivo nazionale di lavoro applicato nell'impresa o nel gruppo d'impresе interessate" e di due terzi "dalle rappresentanze sindacali unitarie dell'impresa ovvero del gruppo d'impresе nell'ambito delle medesime rappresentanze, tenendo conto della composizione categoriale (quadri, impiegati, operai)".

direzione centrale, riguardo all'evoluzione delle attività di impresa o del gruppo di imprese di dimensioni comunitarie delle loro prospettive". La riunione dovrà vertere su vari aspetti caratterizzanti l'attività d'impresa ossia sulla "situazione economica e finanziaria, sulla evoluzione probabile delle attività, eventuali fusioni o diminuzione delle dimensioni o chiusura delle imprese, degli stabilimenti o di parti importanti degli stessi, sui licenziamenti collettivi".

La seconda direttiva, la 2001/86/CE, recepita con il d.lgs. n. 188/2005¹⁵⁰ ha invece completato, “per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, la disciplina della Società Europea (SE) prevista dal Regolamento n. 2157/2001”.

Quest’ultimo, con la Società Europea (SE), ha introdotto un modello di società alternativo e facoltativo, rispetto a quelli previsti dal diritto nazionale e le cui modalità di costituzione non possono essere a “titolo originario”.

Deve, infatti, necessariamente essere costituita da persone giuridiche attraverso trasformazione, fusione, creazione di una holding ovvero di un’affiliata comune. Ma focalizzandosi sul “coinvolgimento dei lavoratori” questo viene definito, dall’art. 2, lett. H della direttiva, come “qualsiasi meccanismo, ivi compresa l’informazione, la consultazione e la partecipazione¹⁵¹, mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un’influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell’ambito della società”. Le modalità concrete¹⁵², in ogni caso, dovranno essere oggetto di apposito accordo che dovrà essere raggiunto tra la delegazione speciale di negoziazione (DSN) e la direzione aziendale. L’accordo potrà quindi definire la costituzione di “un organo di rappresentanza che sarà l’interlocutore degli organi competenti della SE nel quadro dei dispositivi di informazione e di consultazione dei lavoratori di quest’ultima e delle sue affiliate e dipendenze” (art. 4.2, lett. b) ovvero “l’istituzione di una o più procedure per l’informazione e la consultazione anziché un organo di rappresentanza” (art. 4.2, lett. f).

Ancora, in alternativa, la designazione, l’elezione, la raccomandazione (o l’opposizione) per la nomina di “componenti nell’organo di amministrazione o di vigilanza” (art. 4. 2, lett. g).

¹⁵⁰ Anche qui si può ravvisare come il legislatore abbia optato per una piena adesione al canale unico sindacale. Come ravvisabile dalle modalità di individuazione dei rappresentanti dei lavoratori all’interno della DSN che devono essere “eletti o designati tra i componenti delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU/RSA) medesime o congiuntamente con le organizzazioni sindacali stipulanti gli accordi collettivi vigenti” (art. 3, c. 2, lett. B).

¹⁵¹ Citare la partecipazione tra le modalità di coinvolgimento ha costituito un’importante passo in avanti rispetto alla Direttiva sui CAE.

¹⁵² In caso di mancato accordo troveranno applicazione anche qui le prescrizioni accessorie.

La terza direttiva, la 2003/72/CE, recepita con il d.lgs. n. 48/2007, ha completato, per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, la disciplina della Società Cooperativa Europea (SCE)¹⁵³ prevista dal Regolamento n. 1435/2003.

Tuttavia, non rilevandosi profili di specialità significativi¹⁵⁴, valgono, *mutatis mutandis*, le considerazioni già espresse per la Società Europea (SE).

¹⁵³ La SCE, come previsto dall'art. 1, co. 3, del Regolamento n. 1435/2003, ha come obiettivo principale il soddisfacimento “dei bisogni e/o la promozione delle attività economiche e sociali dei propri soci, in particolare mediante la conclusione di accordi con questi ultimi per la fornitura di beni o di servizi o l'esecuzione di lavori nell'ambito dell'attività che la SCE esercita o fa esercitare”. Tale formulazione evidenzia un modello di cooperazione orientato principalmente al beneficio dei soci, con una forte connotazione mutualistica e focalizzato su relazioni interne alla cooperativa stessa. Di contro, le cooperative sociali italiane si caratterizzano per una visione e una finalità più ampia che va oltre il soddisfacimento dei bisogni dei soci. La loro attività è infatti rivolta a perseguire l'interesse generale della comunità, attraverso azioni che spaziano dalla gestione di servizi socio-sanitari ed educativi allo svolgimento di attività economiche – agricole, industriali, commerciali o di servizi – finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate. Questa finalità di interesse generale, sancita dalla l. n. 381/1991, colloca le cooperative sociali italiane al di fuori dell'ambito di applicazione della disciplina della SCE. Inoltre, la SCE non sembra essere uno strumento adeguato a includere e rappresentare le peculiarità delle cooperative sociali italiane. In quanto se, da un lato, la SCE è concepita per promuovere la cooperazione transnazionale tra soci di diversi stati membri, dall'altro, le cooperative sociali italiane risultano strettamente legate al contesto locale e al soddisfacimento di bisogni collettivi che vanno oltre la sfera mutualistica. Alla luce delle specifiche finalità sociali perseguite e della loro forte connotazione territoriale un'eventuale adesione al modello della SCE rischierebbe quindi di compromettere la loro natura e missione originaria. Per tali ragioni, nella sezione relativa alle cooperative sociali, si è scelto di escludere dalla trattazione questa prospettiva.

¹⁵⁴ Si segnalano, tuttavia, alcune differenze relative alle modalità di costituzione della SCE che può essere costituita: per fusione; per trasformazione; su iniziativa di almeno cinque persone fisiche residenti in almeno due Stati membri; su iniziativa di almeno cinque persone fisiche o società, nonché altre entità giuridiche di diritto pubblico o privato costituite conformemente alla legge di uno Stato membro e che abbiano la sede sociale in almeno due Stati membri diversi, o siano soggette alla legge di due Stati membri diversi; su iniziativa di società e altre entità giuridiche di diritto pubblico o privato costituite conformemente alla legge di uno Stato membro e soggette alla giurisdizione di almeno due Stati membri diversi. A differenza della SE è prevista quindi la possibilità di costituire una SCE anche attraverso persone fisiche. Questa peculiarità comporta l'applicazione di alcune regole specifiche contenute nell'art. 8 della direttiva 2003/72/CE. Ossia, nel

A dispetto delle prime tre, la direttiva 2002/14/CE, recepita con il D.lgs. n. 25/2007, ha rivolto, al fine di istituire un “quadro generale relativo ai diritti di informazione e consultazione dei lavoratori”, la sua attenzione alle imprese di carattere nazionale, intendendosi per tali tutte quelle che, indipendentemente dalla natura pubblica o privata, esercitano un’attività economica, con o senza fini di lucro, nel territorio degli Stati membri.

La direttiva affida a quest’ultimi l’individuazione concreta delle modalità di esercizio di questi diritti e stabilisce, in ogni caso, che l’informazione dovrà avere ad oggetto “l’evoluzione recente e quella probabile delle attività dell’impresa o dello stabilimento e della situazione economica; la situazione, la struttura e l’evoluzione probabile dell’occupazione nell’ambito dell’impresa o dello stabilimento, nonché sulle eventuali misure anticipatrici previste, segnatamente in caso di minaccia per l’occupazione; le decisioni suscettibili di comportare cambiamenti di rilievo in materia di organizzazione del lavoro, nonché di contratti di lavoro” (art. 4.2). Per quanto riguarda le modalità, l’informazione dovrà essere trasmessa in modo da consentire ai rappresentanti dei lavoratori “di procedere ad un esame adeguato e di preparare, se del caso, la consultazione” (art. 3) e la consultazione, dovrà svolgersi con modalità tali da favorire il raggiungimento dell’accordo “sulle decisioni che dipendono dal potere di direzione del datore di lavoro” (art. 4, lett. E) .

L’Italia ha recepito la direttiva 2002/14/CE con il decreto legislativo n. 25/2007¹⁵⁵ e ha affidato, ancora una volta, al canale unico sindacale e alla contrattazione collettiva¹⁵⁶ la definizione degli istituti e l’individuazione delle modalità concrete di attuazione.

caso di una SCE composta da persone fisiche o da una sola entità giuridica con persone fisiche e che impieghi meno di 50 lavoratori o 50 o più lavoratori in un solo Stato membro, il coinvolgimento dei lavoratori è regolato: per la SCE stessa dalle norme dello Stato membro ove è presente la sede sociale; per le filiali e succursali dalle norme dello Stato membro in cui esse sono situate.

¹⁵⁵ Il cui campo di applicazione, così come definito dall’art. 3, è quello delle imprese occupanti almeno 50 lavoratori tenendo conto che questa soglia si basa “sul numero medio dei lavoratori subordinati, a tempo determinato ed indeterminato, impiegati negli ultimi due anni, sulla base dell’effettiva durata dei loro rapporti di lavoro”.

¹⁵⁶ “Le modalità di informazione e consultazione sono stabilite dal contratto collettivo di lavoro ” (art. 1, c. 2).

Ad ogni modo, andando oltre lo scarso impatto precettivo del d.lgs. n. 25/2007, si può ritenere che questo, insieme ai decreti legislativi di recepimento delle direttive soprarichiamate, ha “consolidato la tendenza evolutiva verso un sistema di relazioni sindacali più partecipativo e meno conflittuale” e consegnato all’ordinamento dell’Unione europea “il concetto che l’impresa non è un fatto privato dell’imprenditore, ma un fenomeno sociale, che coinvolge gli interessi di una pluralità di soggetti”¹⁵⁷ (tra cui, in *primis*, i lavoratori).

4. La recente proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl

Il dibattito sull’art. 46 della Costituzione, nel 2012, sulla spinta della crisi economica, si è ravvivato con la delega in materia di partecipazione¹⁵⁸ contenuta nella l. 28 giugno 2012, n. 92, attraverso cui si delegava il governo ad adottare decreti legislativi finalizzati a favorire, con il ricorso alla contrattazione aziendale, diverse forme di coinvolgimento dei lavoratori nell’impresa.

Tuttavia, nonostante anche le parti sociali salutassero con favore l’idea di sviluppo di una cultura partecipativa, la delega non fu mai esercitata¹⁵⁹.

¹⁵⁷ GIUGNI G., *Diritto Sindacale*, Cacucci Editore, Bari, 2014, p. 101.

¹⁵⁸ Per un commento v. GUARRIELLO F., *I diritti di informazione e partecipazione*, in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alle leggi di stabilità 2013*, a cura di CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O., Giappichelli, Torino, 2013.

¹⁵⁹ Come presagito da GUARRIELLO F., *I diritti di informazione e partecipazione*, cit., p. 755: “Quel che desta pertanto perplessità nell’attuale meccanismo di delega, tanto da far temere che esso rimanga lettera morta, è da un lato il mancato approfondimento della questione in un dibattito più ampio, dall’altro la preferenza accordata a un sistema che rimetto in *toto* l’attuazione di modalità partecipative alla contrattazione aziendale, senza aver posto mano a una legge sulla rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro, che ne misuri la effettiva rappresentatività a fini contrattuali e che chiarisca se i diritti di partecipazione debbano essere incardinati su appositi organismi di rappresentanza dell’intero personale, secondo il modello del doppio canale, ovvero sul canale unico costituito dalle r.s.u. o r.s.a., a cui pure va dato un più stabile assetto normativo. L’operazione appare altresì velleitaria perché l’esperienza insegna che i meccanismi di partecipazione non possono essere rimessi a una scelta *à la carte* fatta caso per caso e che essi funzionano solo se incardinati in sistemi istituzionalizzati, che conferiscano certezze alle rispettive prerogative e in cui l’osservanza dei diritti

A distanza di circa un decennio, grazie alla recente proposta di legge di iniziativa popolare della CISL¹⁶⁰, il tema della partecipazione è tornato al centro del dibattito¹⁶¹.

Una proposta che, a parere del sindacato, sarebbe giustificata dall'esigenza di ricercare un "nuovo paradigma economico e sociale che rinnovi i modelli e gli orientamenti di conduzione delle imprese e le relazioni di lavoro" e scaturirebbe da numerosi fattori quali: "le emergenze ambientali, l'accresciuta consapevolezza della necessità di tutela dei consumatori dalle frodi, la dispersione di potere economico del Paese connessa alla perdita di controllo dei marchi storici e, talvolta, di interi comparti produttivi, acquisti di gruppi o fondi stranieri; l'evaporazione di enormi ricchezze per effetto di operazioni speculative"; la consapevolezza di dover reperire gli investimenti necessari per affrontare un'epoca a forte contenuto di innovazione e l'osservanza della crisi dei modelli di rappresentanza sociale."

Del resto, in Italia, come in tutta l'Europa occidentale, si è scelto di "affidare lo sviluppo economico all'azione delle libere imprese private" e ciò comporta la necessità di prevedere un quadro di regole entro cui ciò deve avvenire: è quello che hanno fatto i Padri Costituenti con la Costituzione di cui, nella relazione di accompagnamento alla proposta, si richiamano, in particolare, gli art. 1, da cui deriverebbe "l'affermazione del lavoro come elemento di congiunzione tra una visione materialista dello Stato, inteso come insieme di territori, beni e cittadini, e una più umanista, che individua la priorità del ruolo dello Stato nella valorizzazione della persona in quanto essere umano, non solo per la capacità di produrre, consumare e contribuire al funzionamento pubblico, ma soprattutto per la sua capacità di mettersi al servizio della società in cui vive in un contesto di reciprocità dei diritti che ne tutela la dignità, la libertà e la sicurezza individuale e, al contempo, antepone a qualunque altro interesse quello della comunità sociale a cui appartiene"

e obblighi delle parti venga assicurata da meccanismi sanzionatori efficaci ed effettivi".

¹⁶⁰ "La Partecipazione al Lavoro per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori".

¹⁶¹ In argomento, seppur meno recenti, si segnalano, da una parte, la proposta della CGIL che si inserisce nell'ambito di un progetto più ampio denominato "Carta dei diritti universali del lavoro – Nuovo statuto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori" e dall'altra, quella della rivista *Diritti, lavori, mercati*.

e l'art. 41, c. 2, il cui rapporto con gli altri commi è ancora dibattuto e dalla cui incertezza scaturirebbe, seppur assieme all'innegabile progresso delle condizioni economiche, dei diritti e delle tutele dei lavoratori, "l'inarrestabile fenomeno delle morti sul lavoro", "lo sfruttamento dei lavoratori, il caporalato, il lavoro sommerso, le disapplicazioni contrattuali, l'utilizzo di orari di lavoro non consentiti né dalla legge, né tantomeno dai contratti, le discriminazioni, in particolare ma non solo, delle donne, il pagamento di salari da fame" oltre che i "tanti scempi ambientali compiuti dall'irresponsabile gestione di molte imprese".

Ciò è avvenuto nonostante i Costituenti avessero predisposto nel mondo economico "gli anticorpi necessari a costruire sistemi di vigilanza continua e diffusa, proprio per assicurare che la corretta applicazione dei principi di solidarietà sociale su cui è costruita tutta la costituzione non trovasse ostacoli, o si fosse in grado di rimuoverli, nell'attività quotidiana delle imprese" sulla scorta dell'idea per cui è "il lavoro che consente lo sviluppo economico e, ancor più, il progresso sociale. I due elementi sono inscindibili e tutti coloro che concorrono alla produzione, ai servizi, in una parola all'economia del Paese, siano essi lavoratori dipendenti, liberi professionisti o imprenditori, devono godere di diritti e devono osservare doveri affinché lo sviluppo economico e quello sociale crescano di pari passo".

È in questa visione che si inserisce l'art. 46 e il tema della partecipazione dei lavoratori rispetto al quale, nella relazione, si sottolinea che "responsabilizza i lavoratori nel buon andamento dell'azienda e allo stesso tempo realizza una dimensione del capitalismo in cui il portatore di risorse finanziarie non può prevaricare l'interesse delle persone e della società" ed in virtù del quale la democrazia non si limita ad essere una costruzione fondata sul conflitto tra soggetti espressioni di interessi differenti ma sia in grado di progredire verso una dimensione partecipativa e cooperativa.

Da qui l'esigenza, nonostante i fallimenti delle precedenti proposte, di una legge che, in attuazione dell'art. 46, definisca una disciplina unitaria sul coinvolgimento dei lavoratori¹⁶².

¹⁶² Nella relazione, viene anche ricostruito l'attuale assetto normativo (fatto di diverse discipline

La proposta si articola in IX Titoli e 22 articoli nei quali la partecipazione viene presa in considerazione in tutte le sue possibili sfumature: gestionale, economico – finanziaria, organizzativa e consultiva.

Per quanto riguarda la prima, definita dall'art. 2 come “la pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa”, essa viene declinata, nell'ambito degli articoli 3 e 4, come partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza in caso di impresa che adotta il sistema dualistico o al consiglio di amministrazione in caso di impresa che adotta il sistema monistico. Tali forme di partecipazione, che potranno riguardare anche società a partecipazione pubblica, dovranno essere istituite con la contrattazione collettiva.

La proposta della CISL fa suo anche l'obiettivo di rilanciare, nel nostro Paese, la partecipazione finanziaria, sia nella forma della “distribuzione degli utili” di cui all'art. 6 sia nella forma dei “piani di partecipazione finanziaria” prevista dall'art. 7. La prima verrebbe incentivata con un particolare regime di defiscalizzazione delle somme assegnate ai lavoratori a titolo di distribuzione degli utili, mentre la seconda attraverso la previsione di uno strumento di gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria: ossia l'accordo di affidamento fiduciario avente ad oggetto, in deroga alla normativa civilistica, la delega del diritto di voto nell'assemblea societaria. Inoltre, le partecipazioni societarie potranno essere trasferite a trust istituiti e legittimati allo scopo di esercitare il diritto di voto.

Agli articoli 10 e seguenti viene, invece, presa in considerazione la partecipazione organizzativa, definita come “il complesso delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa”. Quest'ultima potrà consistere, in base a quello che i contratti collettivi concretamente stabiliranno, in commissioni aziendali paritetiche finalizzate alla definizione di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e della organizzazione del lavoro. Ai lavoratori che hanno contribuito alle finalità a cui le commissioni sono preordinate potranno essere attribuiti premi (anch'essi defiscalizzati).

che si occupano in modo frammentario del tema del coinvolgimento) e citate le esperienze diffuse spontaneamente nelle varie realtà aziendali.

Infine, la proposta si sofferma su quella che viene definita come “partecipazione consultiva” ossia: “la partecipazione che avviene attraverso l’espressione di pareri e proposte nel merito delle decisioni che l’impresa intenda assumere”.

In particolare, questa assumerebbe, quale ambito di applicazione, le imprese con più di 50 dipendenti e verrebbe declinata attraverso l’attribuzione di specifici diritti di informazione e consultazione di cui sarebbero titolari delle commissioni paritetiche composte equamente da rappresentanti del datore di lavoro e dei lavoratori.

Spetterebbe sempre alla contrattazione collettiva definire la composizione, le sedi, i tempi, le modalità ed i contenuti della consultazione che in ogni cosa dovrà riguardare: i dati economici e finanziari dell’impresa, le scelte strategiche, di investimento e i relativi piani industriali, nonché l’introduzione di nuovi prodotti e processi produttivi, esternalizzazioni e appalti; l’introduzione di nuovi modelli organizzativi aziendali e l’utilizzo di sistemi decisionali e di monitoraggio autorizzati; l’adozione di piani a sostegno della transizione ecologica e digitale nonché della sostenibilità sociale dell’impresa; la situazione, sulla struttura e l’evoluzione prevedibile dell’occupazione nell’ambito dell’impresa e l’unità produttiva, sui contratti di lavoro, le misure di promozione della parità di genere, nonché le eventuali misure volte a prevenire conseguenze negative sui livelli occupazionali e promuovere la riqualificazione professionale dei lavoratori; i programmi e piani formativi per i lavoratori.

La proposta è completata: da obblighi formativi in capo ai soggetti che siedono nelle commissioni paritetiche, dal diritto a far riferimento a consulenti esterni e soprattutto dalle previsioni che, in ottica di premialità, prevederebbero importanti agevolazioni fiscali di cui sarebbero beneficiari sia le imprese che i lavoratori.

Tracciate le linee essenziali della proposta, non resta che svolgere alcune valutazioni. La proposta ha sicuramente il merito di offrire una discussione, intorno ad un tema importantissimo, qual è appunto la partecipazione.

Tuttavia, a parere di chi scrive, è una proposta che, nell’ottica in cui si pone, ossia di mero sostegno alla contrattazione collettiva, finisce con l’essere

estremamente debole¹⁶³, in quanto l'istituzione di tali meccanismi partecipativi finirebbe con l'essere rimessa ai meri rapporti di forza determinando, da una parte, il rischio, paradossalmente, di accentuare la conflittualità (nel tentativo di rivendicarli) e, dall'altro, di vedere l'istituzione di tali meccanismi partecipativi soltanto nell'ambito di alcune imprese particolarmente virtuose (incentivando una diffusione a macchia di leopardo di questi diritti).

Inoltre, la previsione di queste agevolazioni fiscali rischia di tradursi, a danno di tutti i contribuenti, in un mero regalo alle imprese (che probabilmente, perlomeno quelle più grandi, già adottano un'organizzazione interna a carattere partecipativo).

Infine, la proposta, anche nei casi in cui individua procedure obbligatorie di informazione e consultazione, parrebbe essere un'inutile ripetizione di quanto già stabilito dal d.lgs. n. 25/2007 di recepimento della direttiva 2002/14/CE (senza considerare che, autonomamente da qualunque disciplina, i contratti collettivi, nella parte obbligatoria, prevedono già importanti procedure di informazione e consultazione).

¹⁶³ Senza, con questo, voler sminuire l'importanza che le clausole contrattuali, contenenti diritti di informazione e consultazione, rivestono nel nostro sistema di relazioni industriali. Soprattutto alla luce del principale rimedio esperibile contro gli eventuali inadempimenti: l'art. 28 della l. 300/1970. Rappresentativa, in tal prospettiva, è la vicenda processuale che ha visto coinvolta, da un lato, la GKN Driveline Firenze spa, azienda che produce componenti automobilistiche, di proprietà del fondo finanziario Melrose, e, dall'altro, la FIOM CGIL della Provincia di Firenze – nonché, indirettamente, i 422 dipendenti addetti allo stabilimento di Campi Bisenzio – la quale, a seguito del ricorso presentato per condotta antisindacale al Tribunale di Firenze, ex art. 28, l. n. 300/70, ha ottenuto, mediante decreto che ha accertato il comportamento antisindacale dell'impresa, in virtù degli obblighi assunti con l'articolo 9 del CCNL Metalmeccanici e del contratto collettivo di livello aziendale concluso con la RSU il 9 luglio 2020, la revoca della procedura di licenziamento collettivo già avviata. Per un commento della vicenda v. FROSECCHI G., *Diritti collettivi di informazione. Lezioni dal caso GKN, Labour & Law issues*, 2021, pp. 38 ss.; mentre per una disamina completa dei rimedi processuali esperibili contro le violazioni delle clausole contrattuali contenute nella parte c.d. obbligatoria dei contratti collettivi v. GUARRIELLO F., *Sulla tutela giudiziaria dei diritti di informazione previsti nella contrattazione collettiva*, cit., pp. 711 ss.

Di conseguenza, avrebbe avuto molto più senso spingersi oltre e fare una proposta che avesse imposto, per via legislativa, la designazione dei rappresentanti dei lavoratori (anche in forma non paritetica ai rappresentanti del capitale) negli organi societari e avesse stabilito delle procedure periodiche di informazione e consultazione in tutte le imprese (a prescindere dagli occupati).

Oggi il sindacato¹⁶⁴, per vari fattori, è più debole che in passato e a tale debolezza deve supplire la legge.

5. Prime osservazioni di carattere generale

Il quadro delineato nei paragrafi precedenti mette in evidenza come in Italia i diritti partecipativi si siano consolidati nella forma dei diritti di informazione e consultazione e che, in questo modo, l'art. 46 abbia trovato una sua parziale attuazione. I tentativi successivi di rafforzare questi diritti, come la delega in materia di partecipazione contenuta nella l. 92/2012, si sono dimostrati fallimentari a causa della mancanza di una reale volontà politica in tal senso.

Al contempo, le parti sociali, negli ultimi documenti sottoscritti¹⁶⁵, hanno sottolineato come accanto alla contrattazione collettiva la partecipazione dei lavoratori debba essere considerata come uno dei pilastri del nuovo sistema di relazioni industriali che ha necessità di essere sostenuta, attraverso la legge,

¹⁶⁴ Sul punto v. BINI S., *Lavoro digitale e dimensione collettiva, Sindacalismo, Quadrimestrale settembre-dicembre 2021, 2022*, fasc. 47, p. 49: “lo stesso modello di organizzazione sindacale è chiamato ad evolversi e, almeno in parte, a riconfigurare le sue strategie e la sua azione, troppo spesso ancorate a contesti produttivi del passato. La crisi del sindacato contemporaneo è espressione di una generale crisi dei corpi intermedi e dei meccanismi rappresentativi, di fronte all'esaltazione di un imperante individualismo, che rappresenta la base che caratterizza ciò che è stato molto efficacemente definito – *inter alia* – come <<capitalismo bio-cognitivo>>. Tuttavia, sebbene possa sembrare un'esigenza derivante dal (relativamente) recente impatto della digitalizzazione sul lavoro e sull'economia, la questione è in realtà il prodotto di un lungo processo di evoluzione, in cui la trasformazione digitale è solo uno dei fenomeni più emblematici della fase recente”.

¹⁶⁵ *Un moderno sistema di relazioni industriali* (2016), *Una via italiana a Industria 4.0 che guardi ai modelli europei più virtuosi* (2017) e il *Patto della fabbrica* (2018).

arrivando così a costruire le “più avanzate forme di partecipazione alla governance, e cioè alle strategie d’impresa e alla definizione dei piani industriali, oltre che organizzativa ed economica finanziaria dei lavoratori e delle loro rappresentanze nelle scelte e nella vita delle aziende¹⁶⁶”.

In particolare, analizzando il contesto socioeconomico, prendono atto che i cambiamenti economici, produttivi e tecnologici necessitano di “coinvolgimento e partecipazione e determinano una diversa relazione tra impresa e lavoratrici e lavoratori¹⁶⁷” e che i processi partecipativi costituiscono una realtà già in forte diffusione.

D’altronde, come ci ricorda Federico Navarro Nieto: “Si può dire che oggi gli strumenti della rivendicazione e del conflitto sono messi al servizio di una strategia sindacale che cerca di forzare l’apertura delle imprese a formule di partecipazione e controllo nei cambiamenti produttivi, tecnologici e organizzativi che hanno un impatto sull’occupazione. Si può quindi affermare che per i sindacati¹⁶⁸, in queste circostanze, si sta aprendo una fase di lotta per la partecipazione¹⁶⁹”.

Di conseguenza, sarebbe auspicabile che la politica recepisce queste istanze attraverso una legge che, come suggerito nei paragrafi precedenti, non si limiti a sostenere la contrattazione collettiva, ma incoraggi l’introduzione, in tutti i luoghi di lavoro, di forme di partecipazione la cui intensità potrebbe essere calibrata in base alle dimensioni e al numero dei dipendenti dell’impresa.

¹⁶⁶ *Una via italiana a Industria 4.0 che guardi ai modelli europei più virtuosi*, p. 5.

¹⁶⁷ *Il patto per la Fabbrica*, p. 15.

¹⁶⁸ Senza dimenticare le resistenze ancora presenti a livello sindacale. Sul punto v. NAVARRO NIETO F., *Los derechos de participación de los trabajadores en el nuevo escenario del derecho del trabajo en espana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015, p. 13: “I rischi principali del mondo sindacale risiedono nella difficoltà di unire strategicamente la pluralità di orientamenti e forme di partecipazione. Questa difficoltà è aggravata da resistenze ideologiche e sociologiche all’interno del movimento sindacale, perché in una visione apparente si può avere l’impressione che si stia eliminando la visione dicotomica del conflitto tra capitale e lavoro che ha storicamente accompagnato la crescita del sindacalismo” (Traduzione mia).

¹⁶⁹ (Traduzione mia). *Ibidem*.

Del resto, come è stato osservato da Lorenzo Zoppoli, “una partecipazione giuridicamente disarmata non sembra né realistica né incisiva¹⁷⁰”.

¹⁷⁰ ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, fasc. 107, p. 382.

CAPITOLO II

I DIRITTI DI PARTECIPAZIONE TRA LEGGE E CONTRATTAZIONE NEL PUBBLICO IMPIEGO

1. Premessa

Come illustrato nell'introduzione, il *focus* di questo studio sui diritti di coinvolgimento dei lavoratori è il settore privato, con uno sguardo particolare alle cooperative sociali.

Tuttavia, nei paragrafi che seguiranno, per garantire un'analisi esaustiva, si prenderà in considerazione l'argomento anche nel contesto del pubblico impiego.

In tal senso, l'intento è, dunque, quello di ripercorrere, in chiave diacronica, le diverse fasi che hanno condotto l'impianto dei diritti di partecipazione all'attuale conformazione: dalla l. quadro n. 93/1983, passando per il d.lgs. n. 165/2001, fino a giungere al d.lgs. n. 75/2017. A questa ricostruzione si aggiungerà l'analisi delle forme partecipative che concretamente sono state individuate nei CCNL di comparto relativi al triennio 2019-2021. Quanto a quest'ultima fonte di regolazione della fattispecie, occorre precisare, però, come i contratti collettivi del settore pubblico mostrino da tempo un patologico ritardo in sede di negoziazione, tanto che la tornata contrattuale che sarà qui esaminata risulta la più recente, in quanto sottoscritta fra il 2022 e il 2024.

2. Tra partecipazione e poteri dirigenziali: dall'impianto originario al d.lgs. 25 maggio 2017, n. 75

Il Legislatore nel disciplinare gli spazi riservati alla partecipazione dei lavoratori, nel settore del pubblico impiego, ha da sempre cercato di individuare il

giusto equilibrio tra la salvaguardia delle prerogative dirigenziali e la necessità di garantire, attraverso le organizzazioni sindacali, il coinvolgimento dei lavoratori.

Tuttavia, questa complessità ha indotto il legislatore a continui interventi normativi che hanno spesso minato la stabilizzazione dei meccanismi.

Si sono infatti alternati “momenti di apertura alla partecipazione alle decisioni organizzative e di gestione del rapporto di lavoro¹⁷¹” e “momenti di diffidenza secondo una dinamica oscillante che valorizzava ora l’autonomia della dirigenza, ora il coinvolgimento della parte sindacale¹⁷²”.

È possibile quindi distinguere più fasi che hanno condotto da un modello di relazioni sindacali di tipo fortemente partecipativo, sviluppatosi durante il periodo di vigenza della l. quadro n. 93/1983 (legge quadro sul pubblico impiego), al modello attuale di parziale apertura, previsto dal d.lgs. n. 165/2001 (come da ultimo modificato dal d.lgs. n. 75/2017).

Come anticipato, la partecipazione sindacale, sviluppatasi nella vigenza della l. 93/1983, aveva finito con l’assumere forme di codecisione e cogestione da cui discendevano confusione e ambiguità e da cui scaturiva un contesto nel quale “alla dirigenza, priva di poteri di intervento e deresponsabilizzata, faceva da contraltare il sindacato, titolare di forti poteri di veto in materia organizzativa¹⁷³”.

A fronte di questa ambiguità il legislatore intervenne con il d.lgs. 3 febbraio 1993, n. 29 con l’obiettivo, come si desumeva dagli art. 10 e 48, “da un lato di eliminare le forme di partecipazione istituzionale ed arginare le pratiche partecipative informali attraverso l’introduzione di una chiara partecipazione procedimentale¹⁷⁴” e dall’altro di “rinvigorire i poteri decisori delle amministrazioni e per esse i dirigenti¹⁷⁵”.

¹⁷¹ CANGEMI V., *La partecipazione sindacale e la negoziabilità dei poteri dirigenziali nel nuovo sistema di relazioni sindacali*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2019, fasc. 2, p. 183.

¹⁷² *Ibidem*.

¹⁷³ *Ibidem*.

¹⁷⁴ VISCOMI A., ZOPPOLI L., *La partecipazione alla organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro*, in *il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Dal D.lgs. n. 29/1993 alla Finanziaria 1995*, Commentario diretto da CARINCI F., Giuffrè Editore, Milano, 1995, pp. 345 e 346.

¹⁷⁵ *Ibidem*.

In particolare, fu previsto, dall'art. 10, il diritto delle organizzazioni sindacali ad essere informate “sulla qualità dell'ambiente di lavoro e sulle misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro” e a poter richiedere l'esame “ferme restando l'autonoma determinazione definitiva e la responsabilità dei dirigenti nelle stesse materie”.

Mentre l'art. 48, contestualmente alla abrogazione delle norme che prevedevano la rappresentanza elettiva del personale nei consigli di amministrazione delle amministrazioni statali, attribuì alla contrattazione collettiva il compito di definire le “nuove forme di partecipazione delle rappresentanze del personale ai fini della organizzazione del lavoro nelle amministrazioni pubbliche”.

La rigidità della nuova disciplina venne temperata dal d.lgs. 31 marzo 1998, n. 80 che modificò l'art. 10 eliminando la clausola di salvaguardia dell'autonoma determinazione dirigenziale e attribuì alla contrattazione collettiva la disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti della partecipazione “anche con riferimento agli atti interni di organizzazione aventi riflessi sul rapporto di lavoro¹⁷⁶”.

Tale disciplina¹⁷⁷ che confluì, senza sostanziali modifiche, nel d.lgs. 30 marzo 2001, n. 165, è stata recepita dai contratti collettivi di comparto relativi al triennio 1998 – 2001 con gli istituti dell'informazione, della consultazione, dei comitati, delle commissioni bilaterali e della concertazione¹⁷⁸. Quest'ultima, nella prassi concreta si tradusse “in una vera e propria forma negoziale, spesso anche su materie organizzative¹⁷⁹” contribuendo a far riemergere quel “consociativismo dal quale, in verità, ci si voleva affrancare¹⁸⁰”.

¹⁷⁶ Art. 10, d.lgs. n. 29/1993, così come modificato dal d.lgs. n. 80/1998.

¹⁷⁷ Tale sistema è stato mantenuto, salvo alcune integrazioni, anche dai contratti collettivi di comparto successivamente sottoscritti.

¹⁷⁸ Poteva essere attivata, su richiesta scritta e a seguito della ricezione dell'informazione, nelle materie indicate dai contratti collettivi di comparto. Ed era finalizzata alla verifica, nell'ambito del confronto così attivato, della possibilità di pervenire ad un accordo.

¹⁷⁹ RICCI M., DI NOIA F., *Le (nuove) relazioni sindacali nel settore pubblico*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2020, fasc. 1, p. 124.

¹⁸⁰ CANGEMI V., *op. cit.*, p. 187.

Tuttavia, il legislatore prendendo atto dello “scricchiolamento del sistema”¹⁸¹ frutto dell’introduzione della concertazione, della modifica dell’art. 10 oltre che della debolezza a livello decentrato della dirigenza, da cui discendeva l’indebolimento della distinzione tra potere dirigenziale e sindacale, tra contrattazione e partecipazione, e della conseguenziale “rottura degli argini formali e sostanziali da parte della contrattazione collettiva”¹⁸², decise di intervenire nuovamente, nell’ambito del d.lgs. 27 ottobre 2009, n. 150, sugli assetti della partecipazione dei lavoratori.

Dalle modifiche apportate agli articoli 5, 9 e 40 del d.lgs. n. 165/2001 si osserva come la disciplina delle relazioni sindacali e delle modalità con cui doveva svolgersi la partecipazione (art. 9¹⁸³) continuarono ad essere prerogativa della contrattazione collettiva ma in forma depotenziata. Infatti, l’art 5, al comma 2, stabiliva: “le determinazioni per l’organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatta salva la sola informazione ai sindacati, ove prevista nei contratti di cui all’articolo 9” e dall’art. 40 che sottraeva dalla competenza della contrattazione collettiva la disciplina delle materie su cui essa poteva svolgersi.

Il legislatore, infine, salvaguardò la tenuta del sistema qualificando con l’art. 2, comma 2 come imperative le disposizioni del D.lgs. n. 165/2001 e con il comma 3 – bis del medesimo articolo la non applicabilità e sostituzione automatica a norma degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c. delle disposizioni contrattuali che le violavano.

Ma i rischi intrinseci, di un sistema così rigidamente congegnato erano quelli di un’accentuazione della conflittualità sui luoghi di lavoro. Rischi che hanno indotto il legislatore ad intervenire nuovamente modificando, con l’art. 2, commi

¹⁸¹ CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT – 88/2009, p. 21.

¹⁸² CANGEMI V., *op. cit.*, p. 188.

¹⁸³ Attraverso cui era rimesso ai contratti collettivi nazionali di comparto la disciplina dei rapporti sindacali e degli istituti della partecipazione.

17 e 18 del d.l. 6 luglio 2012, n. 95 conv. con mod. dalla l. 7 agosto 2012, n. 135, gli articoli 5 e 6. Dalle modifiche apportate ne era scaturita l'introduzione dell'esame congiunto "limitatamente alle misure riguardanti i rapporti di lavoro" e la sostituzione dell'informazione alla consultazione in materia di "organizzazione e disciplina degli uffici, nonché di consistenza e di variazione delle dotazioni organiche". Veniva inoltre previsto, in occasione dei processi di riorganizzazione degli uffici, "l'esame sui criteri per l'individuazione degli esuberi o sulle modalità per i processi di mobilità".

Tuttavia, in virtù "dell'andamento oscillante che in questo trentennio di riforme del pubblico impiego ha visto espandersi e restringersi gli spazi partecipativi sulla base di mere dinamiche politiche"¹⁸⁴, il legislatore è nuovamente intervenuto¹⁸⁵, in attuazione della legge delega 7 agosto 2015, n. 124 e dell'Intesa Governo – Sindacati del 30 novembre 2016¹⁸⁶, con il d.lgs. n. 75/2017 e dal quale ora discende, per le modifiche apportate all'art. 5, comma 2, del d.lgs. n. 165/2001, che le "determinazioni per l'organizzazione degli uffici e le misure inerenti alla gestione dei rapporti di lavoro (...) sono assunte in via esclusiva dagli organi preposti alla gestione con la capacità e i poteri del privato datore di lavoro, fatte salve la sola informazione ai sindacati ovvero le ulteriori forme di partecipazione".

In base all'art. 9, la disciplina delle modalità e degli istituti della partecipazione continua ad essere rimessa alla contrattazione collettiva (con la

¹⁸⁴ CANGEMI, *op. cit.*, p. 191.

¹⁸⁵ "In un contesto peculiare in cui la Riforma Brunetta del 2009 non era stata seguita dal rinnovo dei contratti collettivi per il personale del comparto, ma solo di quelli delle aree dirigenziali in ragione del blocco introdotto dal d.l. n. 78/2010" (BOSCATI A., *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico contrattualizzato all'indomani della c.d. Riforma Madia*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2019, fasc. 1, p. 18).

¹⁸⁶ Documento che per il Governo si "presentava indubbiamente più vincolante (in *primis* sul piano politico)" della legge delega che aveva dedicato "solo alcune, e per molti aspetti marginali, disposizioni alla disciplina delle relazioni sindacali" v. BOSCATI A., *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico contrattualizzato all'indomani della c.d. Riforma Madia*, *cit.*, pp. 21 e 22. In particolare, nel documento sindacale, nella parte dedicata alle relazioni sindacali, viene esplicitato l'impegno delle parti ad "individuare ulteriori ambiti di esercizio della partecipazione sindacale per nuove e piene relazioni sindacali, definiti dai contratti collettivi".

formulazione stabilita dal d.lgs. n. 150/2009) ma l'art. 40 stabilisce, al contempo, che “sono escluse dalla contrattazione collettiva le materie attinenti all'organizzazione degli uffici, quelle oggetto di partecipazione sindacale ai sensi dell'articolo 9” e “quelle afferenti alle prerogative dirigenziali ai sensi degli articoli 5, comma 2, 16 e 17” (l'eventuale difformità è sanzionata attraverso la disapplicazione e sostituzione automatica ai sensi degli artt. 1339 e 1419, comma 2, c.c.).

Di conseguenza, attraverso il d.lgs. n. 75 /2017 il legislatore, nel segno di “una rinnovata fiducia nei confronti della contrattazione collettiva rispetto alla fonte legislativa e di una (ri)apertura verso un più pieno coinvolgimento dei lavoratori, tramite i loro rappresentanti nell'assunzione delle decisioni da parte della dirigenza pubblica¹⁸⁷” ha, nuovamente, modificato l'impianto delle relazioni sindacali nel settore del pubblico impiego consentendo alla contrattazione collettiva la possibilità di prevedere ulteriori forme partecipative rispetto alla sola informazione e all'esame congiunto, ma nell'ambito di una netta distinzione tra contrattazione collettiva e partecipazione.

Nel prossimo paragrafo verrà analizzato l'impatto delle nuove regole sulla contrattazione collettiva relativa al triennio 2019 – 2021. Si precisa, a tal fine, che, seppur l'analisi verrà svolta su quest'ultima¹⁸⁸, essa è largamente debitrice¹⁸⁹ di quella relativa al triennio 2016 – 2018 che per prima ha recepito le novità introdotte dal d.lgs. n. 75/2017.

¹⁸⁷ CANGEMI V., *op. cit.*, p. 180.

¹⁸⁸ In quanto riprende i contratti collettivi di più recente sottoscrizione, si tratta dei contratti collettivi del comparto Funzioni Centrali del 9 maggio 2022; del comparto sanità del 2 novembre 2022; del comparto Funzioni Locali del 16 novembre 2022 e del comparto Istruzione e Ricerca del 18 gennaio 2024.

¹⁸⁹ La disciplina degli istituti partecipativi è rimasta pressoché identica salvo qualche non decisiva innovazione.

3. I CCNL del triennio 2019-2021

I dipendenti delle amministrazioni pubbliche sono aggregati in quattro comparti¹⁹⁰ di contrattazione: il Comparto delle Funzioni centrali, il Comparto delle Funzioni locali, il Comparto dell'Istruzione e ricerca e il Comparto della Sanità.

I relativi contratti¹⁹¹ collettivi si riferiscono al “Sistema delle relazioni sindacali” come allo “strumento per costruire relazioni stabili tra Azienda o Ente e soggetti sindacali, improntate alla partecipazione consapevole, al dialogo costruttivo e trasparente, alla reciproca considerazione dei rispettivi diritti ed obblighi, nonché alla prevenzione e risoluzione dei conflitti” e lo articolano nella contrattazione collettiva integrativa e nella partecipazione.

Quest'ultima deve essere finalizzata ad “instaurare forme costruttive di dialogo tra le parti, su atti e decisioni di valenza generale delle Aziende ed Enti, in materia di organizzazione o aventi riflessi sul rapporto di lavoro ovvero a garantire adeguati diritti di informazione sugli stessi” e viene declinata nella forma dell'informazione, del confronto e attraverso appositi organismi istituzionali.

In particolare, l'informazione, definita come “il presupposto per il corretto esercizio delle relazioni sindacali e dei suoi strumenti”, consiste nella “trasmissione puntuale di dati ed elementi conoscitivi, da parte dell'Azienda o Enti, ai soggetti sindacali, al fine di consentire loro di prendere conoscenza della questione trattata e di esaminarla” e deve essere data “nei tempi, nei modi e nei contenuti atti a consentire ai soggetti sindacali (...) di procedere a una valutazione approfondita del potenziale impatto delle misure da adottare ed esprimere osservazioni e proposte”.

¹⁹⁰ Contratto Collettivo nazionale Quadro per la definizione dei comparti e delle aree di contrattazione collettiva nazionale (2019 – 2021) 3 agosto 2021.

¹⁹¹ Le riflessioni di questo paragrafo sono effettuate senza distinzioni tra i quattro contratti collettivi di comparto relativi al triennio 2019 - 2021 perché presentanti, salvo fisiologiche differenze correlate al singolo comparto (v. ad es. l'istituto del confronto regionale previsto nel CCNL del comparto sanità), la medesima struttura sul piano dei diritti di informazione e confronto.

Viene, inoltre, precisato che l'oggetto dell'informazione dovrà riguardare tutte le materie¹⁹² per le quali è previsto il confronto e la contrattazione collettiva ma che, relativamente agli atti di organizzazione degli uffici di cui all'art. 6 del d.lgs. n. 165/2001, essa costituirà l'unica forma partecipativa. Dal quadro così delineato emerge come l'informazione, di cui rispetto alla precedente disciplina contrattuale si è precisato che deve essere resa "preventivamente e in forma scritta", costituisca il presupposto per l'attivazione del confronto e della contrattazione collettiva integrativa.

Il confronto, invece, viene definito come la "modalità attraverso la quale si instaura un dialogo approfondito sulle materie rimesse a tale livello di relazione al fine di consentire ai soggetti sindacali (...) di esprimere valutazioni esaustive e di partecipare costruttivamente alla definizione delle misure che l'Azienda o Ente intende adottare¹⁹³" e l'organismo paritetico per l'innovazione, come la sede in cui "si attivano stabilmente relazioni aperte e collaborative su progetti (...) al fine di formulare proposte all'Azienda o Ente o alle parti negoziali della contrattazione integrativa".

In tutti i contratti collettivi soprarichiamati è possibile osservare come entrambe le forme partecipative siano state pensate quali sedi di mero dialogo che lasciano piena potestà e responsabilità decisionale alla pubblica dirigenza.

4. Alcune considerazioni sul pubblico impiego

Come testimoniato dalle vicende ricostruite nei paragrafi precedenti, il Legislatore, mosso dall'obiettivo di individuare il giusto confine tra la salvaguardia

¹⁹² Come ad esempio: "l'articolazione delle tipologie dell'orario di lavoro, ivi compresa quella a seguito della riduzione dell'orario di lavoro nonché l'articolazione in turni", "l'individuazione dei profili professionali", "i criteri generali di priorità per la mobilità tra sedi di lavoro dell'amministrazione".

¹⁹³ Il confronto ricorda, sul piano delle modalità (serie di incontri e successiva redazione di un verbale), il precedente istituto della concertazione ma se ne differenzia, fermandosi al dialogo, su quello delle finalità in quanto non è finalizzato al raggiungimento "potenziale" di un accordo.

delle prerogative dirigenziali ed il coinvolgimento sindacale, è intervenuto più volte sulla disciplina della partecipazione sindacale nel settore del pubblico impiego manifestando un certo *favor* per le forme di partecipazione deboli, come l'informazione e il confronto, ed una certa avversione per le forme di partecipazione forti come la codecisione e la cogestione.

Giusto confine che con l'attuale disciplina, risultante dal d.lgs. n. 165/2001, come modificato dal d.lgs. n. 75/2017, sembrerebbe esser stato individuato: al mantenimento della netta distinzione tra ruoli, tracciata dal d.lgs. n. 150/2009 ha, infatti, fatto seguito un'apertura, seppur timida, verso un metodo partecipativo.

Apertura che la contrattazione collettiva, in *primis* relativa al triennio 2016 – 2018 e poi relativa a triennio 2019 - 2021, ha raccolto senza travalicare le proprie competenze. Lo dimostra l'equilibrio attraverso cui la contrattazione collettiva ha disciplinato gli istituti della partecipazione.

CAPITOLO III

IL COINVOLGIMENTO DEI LAVORATORI NELLE COOPERATIVE SOCIALI TOSCANE

1. Le cooperative sociali: dalle pionieristiche esperienze alla legge 8 novembre 1991, n. 381

Questa ricerca, tra i suoi obiettivi, intende proporre un'analisi, attraverso la contrattazione collettiva di settore, delle forme di coinvolgimento dei lavoratori scelte dalle parti sociali e di valutarne, al contempo, l'effettività nelle prassi sindacali delle relazioni industriali toscane. A tal fine, non si può prescindere dal tentativo di ricostruire il particolare contesto, quello delle cooperative sociali, in cui la ricerca si inserisce.

La cooperazione sociale ha una storia recente che si colloca all'interno di quella del terzo settore¹⁹⁴ e del più ampio movimento della cooperazione.

¹⁹⁴ Appartenenti al terzo settore sono tutte le organizzazioni che, collocandosi tra lo Stato e il mercato, non sono riconducibili né all'uno né all'altro in quanto, pur avendo natura privata, erogano, come organizzazioni *no profit*, servizi di pubblico interesse. In particolare, l'art. 4, co. 1, del D.lgs. 3 luglio 2017, n. 117 definisce quali enti del terzo settore le "organizzazioni di volontariato, le associazioni di promozione sociale, gli enti filantropici, le imprese sociali, incluse le cooperative sociali, le reti associative, le società di mutuo soccorso, le associazioni, riconosciute o non riconosciute, le fondazioni e gli altri enti di carattere privato diversi dalle società costituite per il perseguimento, senza scopo di lucro, di finalità civiche, solidaristiche e di utilità sociale mediante lo svolgimento, in via esclusiva o principale, di una o più attività di interesse generale in forma di azione volontaria o di erogazione gratuita di denaro, beni o servizi, o di mutualità o di produzione o scambio di beni o servizi ed iscritti nel registro unico nazionale del Terzo settore". Mentre, il co. 2 esclude le amministrazioni pubbliche, le formazioni e associazioni politiche, i sindacati, le associazioni professionali e di rappresentanza di categorie economiche, le associazioni di datori di lavoro, oltre che gli enti sottoposti a direzione e coordinamento o controllati dai suddetti.

La sua disciplina, infatti, nonostante una storia che parte dagli anni 60', giunge a compimento soltanto con la l. 8 novembre 1991, n. 381.

Attraverso quest'ultima sono state definite imprese aventi lo scopo di "perseguire l'interesse generale della comunità alla promozione umana e all'integrazione sociale dei cittadini attraverso: a. la gestione di servizi sociosanitari ed educativi¹⁹⁵; b. lo svolgimento di attività diverse - agricole, industriali, commerciali o di servizi - finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate¹⁹⁶.

Le prime appartengono alle cooperative di tipo A, le seconde a quelle di tipo B. Tuttavia, queste due categorie non esauriscono la tassonomia delle cooperative sociali, in quanto, ad esse, sono riconducibili anche quelle di tipo misto vale a dire che svolgono entrambe le attività nonché i consorzi sociali, ossia società cooperative, la cui base sociale è composta in misura non inferiore al 70 % da cooperative sociali.

Però non si può ripercorrere la storia delle cooperative sociali partendo dalla l. 381/1991.

¹⁹⁵ Incluse le attività di cui all'articolo 2, comma 1, lettere a), b), c), d), l), e p), del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112 ossia le attività di interesse generale. Intendendosi per tali, quelle aventi ad oggetto: a) interventi e servizi sociali; b) interventi e prestazioni sanitarie; c) prestazioni socio – sanitarie; d). educazione, istruzione e formazione professionale, nonché le attività culturali di interesse sociale con finalità educativa; l) formazione extra – scolastica, finalizzata alla prevenzione della dispersione scolastica e al successo scolastico e formativo, alla prevenzione del bullismo ed al contrasto della povertà educativa; p) servizi finalizzati all'inserimento o al reinserimento nel mercato del lavoro dei lavoratori e delle persone svantaggiate, con disabilità, beneficiarie di protezione internazionale e senza fissa dimora.

¹⁹⁶ Intendendosi per tali, ai sensi dell'art. 4, gli "invalidi fisici, psichici e sensoriali, gli ex degenti di ospedali psichiatrici, anche giudiziari, i soggetti in trattamento psichiatrico, i tossicodipendenti, gli alcolisti, i minori in età lavorativa in situazioni di difficoltà familiare, le persone detenute o internate negli istituti penitenziari, i condannati e gli internati ammessi alle misure alternative alla detenzione e al lavoro all'esterno" oltre agli specifici casi individuati con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con il Ministro della sanità, con il Ministro dell'interno e con il ministro per gli affari sociali sentita la commissione centrale per le cooperative".

Questa legge, infatti, ebbe “una gestazione lunga e fu emanata quasi trent’anni dopo le prime esperienze¹⁹⁷”: le prime cooperative sociali¹⁹⁸, pur senza operare espressamente come tali, sono infatti riconducibili agli anni 60’, ed in particolare, alla Cooperativa San Giuseppe di Roè Volciano (BR) e alla Cooperativa Santa Gemma Galgani di San Benedetto del Tronto (AP) le quali svilupparono un nuovo modo di cooperare in quanto le loro attività, visti i bisogni emergenti della società, erano rivolte ad una platea più ampia di quella dei soli soci¹⁹⁹.

Si tratta di attività realizzate “non per servirsi ma per servire” (espressione ripresa dal celebre statuto della cooperativa di Roè Volciano), ossia si trattava di cooperative che non avevano per scopo lo svolgimento di un’attività dal quale ricavare un’utilità di qualsiasi tipo (economica, morale, personale) ma di organizzazioni “i cui soci svolgevano un’attività di volontariato a servizio di altre persone, ad essi non legate da alcun rapporto né di interesse né di parentela o altro,

¹⁹⁷ MOLteni G., *Civiltà Cooperativa, tratti di storia della Cooperazione in Italia*, Niguarda, Milano, 2010, p. 163.

¹⁹⁸ Nel tempo, chi gestiva questi servizi di rilevanza sociale, si rese conto che il comitato o l’associazione, le forme giuridiche fino a quel momento utilizzate, cominciavano a mostrare dei limiti rispetto, soprattutto, l’impiego di strutture, personale e capitali adeguati. Limiti che vennero superati costituendosi in forma di cooperativa.

¹⁹⁹ “Siamo alla fine degli anni 50’, quando a cooperatori che avevano fino a quel momento cercato di rispondere ai bisogni dell’occupazione, della casa, della cultura – vivissimi in quegli anni del corpo sociale – associandosi o facendo associare in cooperative adeguate chi era alla ricerca della soluzione di quei problemi, talvolta drammatici, si pone l’urgenza di fare qualcosa per rispondere ai nuovi bisogni emergenti del corpo sociale, bisogni diversi ma forse ancora più drammatici dei primi. È sempre quell’ansia, quell’anelito di solidarietà che li muove; è la lunga esperienza di fruttuosa cooperazione fatta fino a quel momento che li guida. Anche perché i bisogni sono tanto impegnativi e così poliedrici da non poter essere soddisfatti da singole persone e pure perché – ci si accorge – non si è soli ad essere sospinti verso i nuovi traguardi. Si comincia a parlare ed a fare un lavoro associato, disinteressato, solidale a servizio di persone che sono nel bisogno: non più cioè una mutualità tra noi (un aiuto vicendevole per servire interessi o finalità nostre) ma una solidarietà con altri (un aiuto vicendevole, disinteressato per servire i bisogni degli altri): nel corpo sociale essere solidali con chi ha bisogno di aiuto, non soltanto con chi ha meno, ma soprattutto con chi meno è” cfr. FILIPPINI G., *Nodi giuridici da sciogliere*, in *La cooperazione nell’ambito dei servizi sociali*, a cura di AA.VV, Fondazione E. Zancan, 1981, Padova, p. 11 – 12.

magari anche servendosi di collaboratori, che invece in quel lavoro erano in tutto o in parte retribuiti”²⁰⁰.

Di conseguenza, si sviluppò un nuovo modo di far cooperazione che, pur mantenendo i tratti salienti precedenti, superava il precedente vincolo di mutualità interna che presupponeva reciprocità di prestazioni tra soci portatori di un interesse omogeneo²⁰¹.

Di fronte a questo cambio di paradigma emersero due problemi²⁰²: il primo riguardava, per l'appunto, il principio della mutualità²⁰³, il secondo riguardava il

²⁰⁰ *Ibidem*.

²⁰¹ Le cooperative, infatti, nascono come sodalizio di persone che, di fronte a comuni problemi economici, si sono liberamente associate per aiutarsi a superarli. Per associarsi in forma cooperativa necessitavano del requisito della mutualità, definita, nella relazione del Ministero di Grazia e Giustizia al Codice civile del 1942, come l'attività di “fornire beni e servizi od occasioni di lavoro direttamente ai membri della organizzazione a condizioni più vantaggiose di quelle che otterrebbero dal mercato (...)”. Valore, quello della mutualità, riconosciuto e sostenuto anche dall'art. 45 della Costituzione e che, stante la sua nozione, doveva essere rigidamente declinato negli statuti e nelle prassi cooperative, limitatamente a favore dei soci.

²⁰² Problemi che scaturivano da un assetto normativo predisposto e pensato dal regime fascista che, come noto, ha fatto tutto per comprimere il fenomeno cooperativo in Italia cercando di costruire una forma giuridica cooperativa sterilizzata dei suoi connotati sociali. Obiettivo realizzato operando in due direzioni: “in primo luogo alterando il rapporto tra l'*animus* economico e l'*animus* sociale sul cui equilibrio si regge un ortodosso fenomeno cooperativo. L'*animus* economico risulta infatti prevalente e costituisce il reale punto di riferimento della normativa. Prova ne è il fatto che, per quanto è stato possibile, la forma cooperativa è stata costruita sul modello della Società per Azioni, rispetto alla quale la cooperativa si pone come forma giuridica strutturalmente e idealmente antitetica. Secondo elemento limitante nella legislazione del Codice civile è il principio della mutualità. Così come è stato introdotto questo principio, destinando esclusivamente ai soci i benefici prodotti dall'attività della cooperativa, è evidentemente un tentativo di contenere l'effetto sociale della cooperazione (...). Ci troviamo così di fronte una legislazione che ha cercato di limitare in tutti i modi la carica innovativa del fenomeno cooperativo e quindi risulta poco compatibile in modo particolare con le cooperative di solidarietà sociale, con la loro struttura e la loro attività” cfr. SCALVINI F., *Le ragioni di una riforma della legislazione cooperativa*, in *Le cooperative di solidarietà sociale. Materiali e letture*, a cura di BORZAGA C., LEPRI S., Edizioni del Consorzio Gino Mattarelli, Forlì, 1988, pp. 31-34.

²⁰³ V. art. 2511 c.c.: “Le cooperative sono società a capitale variabile con scopo mutualistico” e l'art. 2515 c.c.: “tutte le cooperative devono avere lo scopo mutualistico e lo devono indicare nello

criterio della omogeneità della base sociale “sino a quel momento, infatti, le cooperative tradizionali²⁰⁴ avevano riunito o soli lavoratori, o solo consumatori, o solo agricoltori conferitori, o altre tipologie di *stakeholder* singoli, aggregati appunto per perseguire un proprio interesse comune²⁰⁵” mentre qui si “aveva la coabitazione di più persone che perseguivano sì lo stesso obiettivo, ma partendo da presupposti diversi”. Erano infatti presenti “i soci volontari, i soci fruitori (utenti) e i soci prestatori (lavoratori) che davano vita a un’impresa *multistakeholder*²⁰⁶”.

Le cooperative però, con la tolleranza dei tribunali²⁰⁷ e degli ispettori del Ministero del lavoro²⁰⁸, elusero il problema adottando degli espedienti linguistici

statuto”.

²⁰⁴ In realtà, già negli anni 40’, andava formandosi una mutualità diversa che “modificava, almeno in parte, la reciprocità dell’aiuto tra i soci sbilanciandola e rendendola asimmetrica”. È il caso delle cooperative di produzione e lavoro costituite, dopo la Seconda Guerra Mondiale, tra *ex* soldati, nell’ambito delle quali si sviluppò solidarietà tra chi aveva effettivamente combattuto la guerra e aveva perso, a causa della lunga prigionia, le proprie competenze professionali e chi, non avendo combattuto, quella competenza l’aveva, al contrario, acquisita. V. FILIPPINI G., *Nodi giuridici da sciogliere*, cit., p. 10; MOLTENI G., *Civiltà cooperativa. Trattati di storia della cooperazione in Italia*, cit., p. 163 – 164. Inoltre, progressivamente, con la crescita dei settori di azione delle cooperative, crebbe la solidarietà “asimmetrica” e si assistette al delinearsi di sodalizi non più esclusivamente materiali (ed incentrati sui prezzi dei generi alimentari, sulla casa o sul lavoro) ma anche o esclusivamente su fini culturali. Come il caso, ad esempio, delle cooperative costituite tra insegnanti e genitori per la gestione delle scuole che mettevano insieme sì un’utilità pratica ma anche la gestione di un nuovo servizio.

²⁰⁵ BORZAGA C., IANES A., *La cooperazione sociale e il volontariato organizzato. Un tornante della storia*, in *Impresa sociale, speciale legge 381/1991 il trentennale*, 2021, p. 12.

²⁰⁶ *Ibidem*.

²⁰⁷ “In tribunale, i giudici colsero l’artificio ma, avendo da una parte un sistema legislativo fermo da decenni mentre il contesto sociale era profondamente mutato e dall’altra bisogni sociali da soddisfare ed energie disponibili a farlo, decisero con buon senso”, cfr. MOLTENI G., *op. cit.*, p. 164.

²⁰⁸ “In un verbale di una ispezione straordinaria disposta a carico di una di queste cooperative a nuovo contenuto – siamo nel 1968 – il cui oggetto sociale è di dare casa e famiglia a bambini provenienti da realtà familiari inesistenti o disastrose, l’ispettore si pone il problema; si chiede, cioè, se l’oggetto di questa cooperativa sia dentro o fuori il codice. E risponde che queste signorine si dedicavano a bambini non loro, gratuitamente sì, ma attraverso queste attività si << propongono di migliorare la propria elevazione morale >>. E aggiunse: << I soci vivono in comunità secondo il

all'interno dei loro statuti che fecero sembrare come mutualistiche attività rivolte a soddisfare interessi non appartenenti esclusivamente ai soci²⁰⁹.

Nonostante le diverse esperienze, per tutti gli anni 60', questo nuovo modo di cooperare rimase un fenomeno molto limitato. Furono gli anni 70' che, complice²¹⁰

principio dell'assistenza reciproca. Attualmente la Casa – Famiglia ospita tre socie malate ed avanti negli anni, che possono dare all'attività del sodalizio un contributo ridottissimo >>. Concludendo quelle signorine si sarebbero costituite in cooperativa non già per l'assistenza all'infanzia in difficoltà, ma per soddisfare attraverso questa attività un intendimento mutualistico, che pertanto dà alla cooperativa piena legittimità. Era il meglio che, in quel momento, si potesse chiedere ed ottenere” cfr. FILIPPINI G., *op. cit.*, pp. 13 - 14

²⁰⁹ È paradigmatico, in tal senso, lo statuto della Cooperativa San Giuseppe di Roè Volciano che definisce l'oggetto sociale e l'attività sociale nei seguenti termini: “Scopo della cooperativa è contribuire all'elevazione morale dei soci, loro figli nati o nati, loro parenti fino al IV grado mediante lo svolgimento di ogni attività formativa, educativa, ricreativa, assistenziale e caritativa. Possono essere ammessi quali soci tutte le persone che intendono concorrere al raggiungimento degli scopi sociali; l'ammissione è decisa a giudizio esclusivo del Consiglio di Amministrazione. Pure a giudizio esclusivo del C.d.A. potranno essere ammessi a beneficiare comunque dell'attività sociale anche i non soci o non parenti dei soci come l'art. 3, purché provenienti, residenti od operanti in zone da cui provengono, in cui risiedono o dove operano soci e loro parenti”.

²¹⁰ Non si deve trascurare, come fattore determinante nella crescita delle cooperative sociali, la matrice culturale e politica che ispirò i primi operatori. A tal fine, va ricordata “la presenza in quelli stessi anni di un ampio e composito movimento sociale che esprimeva una chiara volontà di cambiamento. Come sostiene Felice Scalvini (...) parlando dei fondatori delle prime cooperative, << noi in realtà speravamo di cambiare il mondo >>. Se diversi soggetti hanno iniziato a operare in varie forme collettive nel sociale è, in primo luogo, perché si stava creando una distanza culturale incolmabile tra la cultura allora prevalente dei servizi e le nuove sensibilità che si stavano diffondendo dopo il '68. Una distanza che si cercò di ridurre non solo con movimenti di protesta, come quello studentesco e operaio, ma anche con azioni dirette a costruire nella concretezza un intervento sociale a partire da presupposti radicalmente diversi da quelli proposti dalle istituzioni dominanti”, cfr. BORZAGA C., *A trent'anni dalla 381. Come superare le letture semplicistiche del volontariato e della cooperazione sociale, partendo da una riflessione documentata sulle loro origini*, in *Impresa sociale, speciale legge 381/1991 il trentennale*, 2021, p. 6.

In particolare, sono distinguibili due filoni culturali che hanno fortemente inciso nella storia delle cooperative sociali: quello cattolico, proveniente dall'esperienza del Concilio Vaticano II della “Chiesa come Popolo di Dio e come Chiesa dei poveri” e chi, per l'appunto, aveva fatto parto del movimento del 68'. Filoni che trovarono i loro punti di convergenza nei riferimenti costituiti, prima

l'arretramento del ruolo dello Stato nel dar risposta ai bisogni sociali²¹¹ e l'incapacità delle imprese private a svolgere un reale ruolo suppletivo²¹², a far registrare una crescita quantitativa e qualitativa della cooperazione sociale²¹³. In particolare, attraverso gruppi di persone che, costituitesi inizialmente nelle forme più diverse, ne colsero i limiti e per rendere più sistematiche ed efficaci le attività svolte decisero di adottare la forma della cooperativa. In tal modo, fu possibile conciliare l'istanza sociale con l'erogazione, con spirito imprenditoriale, di servizi complessi che richiedevano organizzazione e lavoratori da retribuire.

Lo sviluppo delle cooperative eroganti servizi sociali ripropose il problema della mutualità e, stante l'elevato numero, il ricorso a nuovi espedienti linguistici non era più una soluzione adeguata (gli stessi tribunali cominciarono a mostrare resistenze all'omologazione degli statuti che li contenevano). Di conseguenza, prima con gli stessi imprenditori che, richiamando l'art. 45 della Costituzione,

ancora che da Marx ed Engels, da don Lorenzo Milani, padre Ernesto Baldacci e don Primo Mazzolari.

²¹¹ Per cause di natura sia economica che organizzativa quali ad esempio: l'eccessiva burocrazia che rallentava l'operatività dei servizi pubblici, l'accresciuto bisogno di assistenza sociale (incentivato dall'aumento della speranza di vita, dall'ingresso del ruolo delle donne nel mercato del lavoro che ha fatto venire meno il loro lavoro di cura, dall'aumento della disoccupazione e del disagio giovanile, dall'aumento dei flussi migratori, dall'aumentata sopravvivenza di nascituri portatori di *handicap*, dall'aumento della diffusione delle droghe, dalla fine della ghettizzazione degli infermi di mente), l'aumento delle prestazioni monetarie a discapito dell'erogazione dei servizi, l'accrescimento del debito pubblico e la conseguenziale necessità di procedere ad ulteriori tagli.

²¹² Limitandosi ad inseguire il profitto - che determinava costi elevati nell'erogazione delle prestazioni - finivano con l'esprimere una risposta solo parziale oltre che, mancando di una vocazione effettivamente sociale, qualitativamente insufficiente nella relazione operatore – utente.

²¹³ “In Italia si è andato sviluppando in questi ultimi anni, il fenomeno delle cooperative di solidarietà sociale, di quelle cooperative, sorte un po' ovunque, con lo scopo di rispondere in modo umanizzante e non effimero ai bisogni delle persone che vivono ai margini di questa nostra società. [Persone con disabilità], tossicodipendenti, anziani, bambini con precarie situazioni familiari, dimessi da ospedali psichiatrici trovano qui la possibilità di una vita dignitosa e serena, di un lavoro adeguato alle loro capacità e finalizzato a migliorarle, di rapporti rassicuranti e positivi per l'evoluzione della loro personalità” cfr. SCALVINI F., *Realtà e prospettive delle cooperative di solidarietà sociale*, in *Appunti di cultura e politica*, 1984, fasc. 4, p. 17.

evidenziavano la funzione sociale riconosciuta alle cooperative e poi con la dottrina che, con il giurista Piero Verrucoli²¹⁴ coniò il concetto²¹⁵ di “mutualità allargata²¹⁶”, si riuscì a giungere ad un nuovo periodo di compromesso con i Tribunali.

²¹⁴ VERRUCOLI P., *Profili giuridici della cooperazione di solidarietà sociale*, in *Le cooperative di solidarietà sociale. Materiali e letture*, a cura di BORZAGA C., LEPRI S., *Le cooperative di solidarietà sociale. Materiali e letture*, Edizioni del Consorzio Gino Mattarelli, Forlì, 1988, pp. 31 Forlì, III, 1988 pp. 47 - 48: “Lo scopo mutualistico si sostanzia nell’assunzione di un’attività d’impresa da parte di coloro che della stessa hanno bisogno, e ciò al fine di evitare di dover ricorrere all’uopo a terzi imprenditori o comunque somministratori, pubblici o privati, di tali beni o servizi. Dunque, mutualità d’impresa significa fruizione della stessa, e talvolta anche dei risultati della sua attività, da parte di coloro che vi danno vita. Ora, se si tiene conto di ciò, è agevole vedere come un’organizzazione ad impresa di servizi di tipo assistenziale possa essere creata da coloro che nella stessa vedano lo strumento per soddisfare determinate necessità di detto genere. Si può trattare, dunque, di soggetti che intendono gestire in comune un’attività di assistenza ai loro familiari bisognosi di tale assistenza, ed in questo caso si avrà che essi danno luogo ad una struttura in cui, per mezzo di proprie prestazioni o di prestazioni di dipendenti, riescono a procurarsi quel servizio assistenziale a favore dei propri familiari che non riuscirebbero ad avere, o a conseguire con pari efficienza, da enti pubblici o da altri soggetti. E si può trattare, invece, e più significativamente, di una struttura assistenziale posta in essere tra gli stessi fruitori diretti ed ultimi dell’esistenza dell’impresa e del risultato della sua attività, come nel caso di [persone con disabilità] pur capaci di svolgere in comune un determinato lavoro o di comunità di tossicodipendenti intesi a riscattarsi, che svolgono congiuntamente attività di tipo diverso da quelle meramente assistenziali a quelle agricole, ecc. Inoltre può ben darsi l’ipotesi, che appare sicuramente la più ricorrente ed attendibile, della combinazione di soggetti bisognosi di assistenza con soggetti che non sono affetti da tale necessità, ma sono al contrario disposti – in quanto mossi da un elevato spirito di solidarietà sociale – ad operare con i primi nello svolgimento di una medesima attività lavorativa, per rendere fondamentalmente un servizio agli stessi, tendendo essi ad ottenere dalla cooperativa la mera normale retribuzione per le loro prestazioni, con esclusione di ogni e qualunque finalità speculativa”. A fronte dei diversi modi di realizzare in forma di impresa servizi di tipo assistenziale, concludeva: “a ben guardare, dunque, la nozione di mutualità d’impresa ricorre in tutte queste ipotesi”.

²¹⁵ Da questa teoria SCALVINI F., in “Le ragioni di una riforma della legislazione cooperativa”, *cit.*, p. 32, contestualizzandola alle cooperative di solidarietà sociale, traeva le seguenti conclusioni: “una cooperativa di solidarietà sociale normalmente opera in atteggiamento di piena condivisione con le persone rispetto alle quali realizza l’intervento di recupero. Fare cooperative di tossicodipendenti significa lavorare con [persone con bisogni speciali], fare cooperative per minori disadattati significa andare a vivere con minori disadattati: quindi, naturalmente, per chi opera con questo stile il gruppo sociale di riferimento risulta essere proprio quello formato dalle persone

Tuttavia, i problemi interpretativi continuavano a sussistere²¹⁷ e fu lo stesso movimento cooperativo che cercò di darvi una risposta definitiva: prima con i lavori

appartenenti all'area di emarginazione sul cui fronte si sta intervenendo. Quindi possiamo benissimo dire che se mutualità significa produrre benefici non solo per i soci, ma per tutto il gruppo sociale di riferimento, queste cooperative nel momento in cui sono tese a produrre benefici non tanto per i soci quanto per le persone di cui si mettono a servizio, sicuramente sono cooperative che perseguono un fine mutualistico, dato che il loro gruppo sociale di riferimento è costituito proprio dal gruppo delle persone con le quali ci si mette a lavorare: saranno dunque [le persone con disabilità], i tossicodipendenti, i dimessi dall'ospedale psichiatrico, i minori e così via". Interpretazione che, seppur avrebbe consentito l'agibilità delle cooperative di solidarietà sociale a diritto immutato, non risultò unanimemente accolta.

²¹⁶ Attraverso cui spiegò che l'attività sociale della cooperativa è finalizzata a realizzare gli interessi non soltanto dei soci ma di tutto il gruppo sociale di riferimento. Sulla possibilità, per la cooperativa, di perseguire un interesse diverso da quello economico v PILON L., *Note in temi di imprenditorialità e mutualità alla luce delle recenti pronunce giurisprudenziali*, in *Animazione sociale*, 1985, p. 3: "a questo proposito sembra conclusiva la decisione della Corte di Cassazione, che reca la seguente massima e che si inserisce in un orientamento ormai consolidato << Connotato proprio ed essenziale della società cooperativa è il concetto di mutualità, al quale non ripugna affatto che lo scopo concretamente assunto ad oggetto dell'impresa sociale si risolva nel procurare ai membri servizi di carattere esclusivamente culturale, assistenziale e ricreativo >> (Cass. 24 febbraio 1968 n. 632, Giust. Civ. 1968, I, 1475). Alla luce di questo orientamento trova ulteriore conferma e fondamento la possibilità di aprire la cooperativa anche a soggetti estranei alla base sociale. Infatti, se per il conseguimento di fini di carattere strettamente economico è facilmente configurabile l'ipotesi di una mutualità chiusa all'interno del circoscritto ambito sociale, allorquando invece i fini che la struttura sociale cooperativa è orientata a conseguire hanno natura culturale, assistenziale o ricreativa, ecco che la restrizione della portata della mutualità all'interno della cooperativa stessa diventa assai difficile: è nella natura stessa delle attività sociali tendere ad espandersi senza restrizioni di sorta, né di tipo quantitativo né di tipo qualitativo, oltre il nucleo che le ha avviate". Sulla stessa linea il Consiglio di Stato (Cons. St. VI 27 agosto 1962 n. 668, in Cons. St. 1962, I, p. 1399: "lo scopo mutualistico che caratterizza la società cooperativa non determina un inconciliabile contrasto tra attività diretta a procurare beni e servizi ai propri soci ed attività liberamente esercitata nei confronti dei terzi").

²¹⁷ Mentre, sul piano internazionale, il rapporto *Laidlaw* (che scaturì dal Congresso dell'Alleanza Cooperativa Internazionale tenutosi a Mosca nel 1980) ribadiva la compatibilità tra movimento cooperativo e servizi sociali: "la cooperazione non poggia su un concetto specifico o una sola teoria, ma su un insieme di idee, quali ad esempio la mutualità, la solidarietà, una giusta distribuzione di guadagni e delle perdite, il *self – help*, l'unione di più persone che hanno lo stesso problema, la

della Commissione Sirmione²¹⁸, poi con la costituzione, in seno a Confcooperative, del Segretariato, fino al 1981 quando Gino Mattarelli, storico cooperatore sociale, nel convegno organizzato dalla Fondazione Zancan, elaborò il primo progetto di legge sulle cooperative sociali. Progetto che, grazie al democristiano Franco Salvi, giunse in parlamento²¹⁹ durante l'ottava legislatura²²⁰.

Il testo, seppur giacente nelle more della prassi parlamentare, non impedì alla discussione di proseguire: nel 1985, ad Assisi, si svolse la prima²²¹ Assemblea nazionale della cooperazione sociale promossa dalla Confederazione delle Cooperative Italiane dal titolo “Solidarietà e cooperazione: da un’utopia possibile una prospettiva sociale²²²” in cui fu ribadito che la cooperazione sociale è

priorità dell’uomo sul denaro, il concetto che la società non sia strutturata sullo sfruttamento altrui e perfino la ricerca dell’utopia”.

²¹⁸ Riunitasi per la prima volta il 19 aprile 1979 al termine dei lavori concluse che “l’oggetto sociale in queste nuove realtà aveva preso un contenuto diverso dal tradizionale, non per questo si poteva negare la qualifica di cooperativa ad un sodalizio che, per tutte le altre connotazioni, era perfettamente rispondente al modello cooperativo” cfr. MATTARELLI G., *La cooperazione di solidarietà sociale oggi in Italia*, in *Verso l’impresa sociale: dieci anni di cooperazione di solidarietà*, a cura di BORZAGA C., Consorzio Gino Mattarelli, 1985, p. 31.

²¹⁹ “La proposta Salvi ha avuto una funzione provocatoria ed ha animato il dibattito politico e sociale in importanti manifestazioni nazionali e regionali, per cui oggi quel concetto è entrato nella mentalità comune e si è ormai imposto nelle sedi più qualificate”, cfr. *Ibidem*.

²²⁰ L’VIII legislatura della Repubblica Italiana è stata in carica dal 20 giugno 1979 all’11 luglio 1983.

²²¹ Senza dimenticare che, anche in precedenza, ci furono importanti appuntamenti culturali: il convegno “la cooperazione nell’ambito dei servizi sociali svoltosi a cura della Fondazione Zancan a Malosco nel luglio 1981; i convegni nazionali del volontariato svoltisi a Lucca nel 1982 e nel 1984; il Convegno della Regione Lombardia del 20 marzo 1982.

²²² Titolo dell’incontro che trova riscontro nelle parole di Gino Mattarelli al termine dell’assemblea: “le cooperative di solidarietà sociale trovano anche nella tradizionale forma di cooperazione, correttamente interpretata, quell’*humus* culturale ed umano e quel reticolo di solidarietà indispensabile per nascere e ben operare. Ma la loro peculiarità ed il ruolo storico nei confronti del movimento cooperativo e della società tutta stanno nello sforzo che compiono di sperimentare un nuovo modo globale di farsi carico – personalmente come uomini e collegialmente come gruppo – dei bisogni propri e altrui ed affrontarli con struttura imprenditoriale. Sono un ponte lanciato verso quell’utopia cui deve tendere tutto il movimento cooperativo e quindi ne

“portatrice di una mutualità diversa più aperta e ricca, che dà al modello cooperativo un nuovo contenuto di fortissimo valore sociale” e il 13 marzo 1988 a Chianciano fu costituita, in seno a Confcooperative, la prima associazione di categoria delle cooperative sociali: Federsolidarietà. Le cooperative “sociali” afferenti alla Lega delle Cooperative venivano invece rappresentate, non da un’associazione specifica, ma da ANCST, l’Associazione Nazionale delle Cooperative del settore dei Servizi e del Turismo. Soltanto nel 2005 si giungerà alla costituzione di Legacoopsociali.

Le due organizzazioni datoriali, come inevitabile riflesso della loro distinta matrice politico culturale²²³, hanno storicamente espresso due distinti²²⁴ approcci alla cooperazione con inevitabili riflessi sullo sviluppo organizzativo delle stesse cooperative.

Federsolidarietà propendeva verso un sistema d’impresa costituito da cooperative, formate in prevalenza da soci volontari, per erogare prestazioni e servizi socioassistenziali a favore di terzi. Felice Scalvini, storico Presidente di Federsolidarietà, per descrivere il sistema organizzativo che intendeva costruire coniò l’espressione del “campo di fragole”: l’idea era quella di “puntare su cooperative di piccole dimensioni, legate alla loro comunità di riferimento e al territorio²²⁵” ognuna con la sua specializzazione.

All’emergere di una nuova necessità “bisognava reagire con la costituzione di un’altra cooperativa, nata dalla prima per gemmazione, accompagnata e fatta crescere fino a che non si fosse resa autonoma, e in grado di camminare sulle proprie gambe”²²⁶. Un modello che, inoltre, per realizzare economie di scala, puntava non sulle fusioni ma sull’associazione consortile così da creare “legami solidi ma non

rappresentano una delle ricchezze più vere ed una delle occasioni più autentiche per un mondo migliore” cfr. MATTARELLI G., *La cooperazione di solidarietà sociale oggi in Italia*, cit. p. 45

²²³ Federsolidarietà esprimeva la tradizione cattolica ed era legata alla Democrazia Cristiana mentre Legacoopsociali (e le precedenti strutture associative), in virtù anche del suo legame al Partito Comunista, quella di sinistra.

²²⁴ Differenze che nel tempo si sono fortemente affievolite.

²²⁵ BORZAGA C., IANES A., *La cooperazione sociale e il volontariato organizzato. Un tornante della storia*, in *Impresa sociale, speciale legge 381/1991 il trentennale*, 2021, p. 9.

²²⁶ *Ibidem*.

gerarchici, basati più sull'idea del cooperare che su quella del competere”²²⁷. Legacoop, invece, puntava sulla costituzione di cooperative, formate soprattutto da soci lavoratori, che mettevano in collaborazione persone normodotate e disabili. Inoltre, all'idea di tante cooperative di piccole dimensioni e specializzate, ne preferivano poche e di grandi dimensioni in grado di svolgere più attività sia di natura sociale che socioassistenziale.

Fu in virtù di questo *humus* culturale e politico che la proposta Salvi (a cui si aggiunse quella del senatore comunista Claudio Vecchi e di altre quattro proposte alla camera) riapprodò in parlamento all'inizio della decima legislatura²²⁸, durante la quale, quattro anni dopo, come risultato della difficile mediazione²²⁹ tra le istanze delle due diverse associazioni di categoria venne approvata la l. n. 381/1991.

In questo modo, per la prima volta, fu possibile in Italia svolgere attività d'impresa “non per realizzare profitti²³⁰ ma per perseguire il bene collettivo,

²²⁷ *Ibidem*.

²²⁸ La X Legislatura della Repubblica Italiana è stata in carica dal 2 luglio 1987 al 22 aprile 1992.

²²⁹ In particolare, a generare contrapposizione tra le due organizzazioni era la visione, rispetto alla compagine sociale, del volontariato. Confcooperative avrebbe voluto che il volontariato rappresentasse almeno il 25 % dei volontari sull'intera compagine sociale, mentre Legacoop preferiva qualificarne la presenza in termini non di obbligatorietà ma di facoltatività. Il compromesso fu raggiunto lasciando facoltativa la presenza dei soci volontari e fissando un tetto massimo pari al 50 % dell'intera compagine sociale.

²³⁰ Sulla differenza tra impresa sociale e impresa tradizionale v. SCALVINI F., *Qualità cooperativa per una società solidale*, in *Italia Cooperativa*, supplemento al N. 23-24, 1987, p. 84: “Mentre è ormai unanimemente condiviso che l'impresa tradizionale ha come scopo la massimizzazione del profitto nel lungo periodo, le cooperative di solidarietà sociale hanno come fine la massimizzazione, nel lungo periodo, della loro utilità sociale. (...) L'imprenditore è colui che, attraverso la ricerca e l'attuazione di sempre nuove e migliori modalità di organizzazione e di gestione, produzione e collocamento, riesce ad ottimizzare l'utilizzo di risorse scarse e costose in funzione di un determinato prodotto finale. È concezione diffusa che l'imprenditore faccia ciò esclusivamente per realizzare il massimo profitto possibile o quantomeno quello più stabile e sicuro, tenuto conto dei rischi più o meno elevati che l'attività svolta comporta. I due poli entro cui si svolge l'attività dell'imprenditore tradizionale sono quindi rappresentati, da una parte dalla limitata ed onerosa disponibilità di risorse e dall'altra, dalla necessità di ottenere un profitto. La cooperativa di solidarietà sociale si pone, invece, per libera e consapevole scelta, nella condizione di dover gestire risorse limitate e costose in funzione, della produzione della miglior risposta possibile ad un bisogno

operando attivamente nel settore delle politiche sociali ed erogando servizi, mettendo in discussione non soltanto la finalità del profitto tipica dell'impresa tradizionale ma anche l'impresa cooperativa nella sua stretta accezione mutualistica di gestione di attività ad esclusivo beneficio dei soci²³¹”.

La storia successiva delle cooperative sociali è una storia di innegabile successo che ha consentito, con riguardo ai servizi sociosanitari, di generare un sistema virtuoso di integrazione tra pubblico e terzo settore (evitando, come altri stati europei, secche privatizzazioni). Senza dimenticare il ruolo svolto dalle cooperative sociali di inserimento lavorativo in virtù del quale, tanti soggetti svantaggiati, hanno trovato un lavoro adeguato alle loro capacità.

Tuttavia, è al contempo innegabile come le pubbliche amministrazioni, nel lungo periodo, non abbiano saputo integralmente cogliere e valorizzare le istanze di questo nuovo modo di far impresa finendo, rispetto ad una virtuosa prima fase, con il cedere alle logiche del massimo ribasso negli appalti e nei servizi in convenzione relegando le cooperative, con inevitabili riflessi sia sui lavoratori che sull'utenza, al ruolo di “ancella” del servizio pubblico.

2. Il legame tra il coinvolgimento dei lavoratori e il miglioramento dell'offerta dei servizi

Pensare che lo Stato possa da solo far fronte ai bisogni sociali della popolazione sarebbe ingenuo e forse riflette l'illusione che il sistema pubblico possa tornar ad essere, con i suoi pregi e difetti, il *welfare state* di novecentesca memoria. Infatti, “sebbene si stia assistendo ad un ritorno dello Stato, l'azione pubblica in

sociale rilevante, di volta in volta individuato: sia esso quello degli anziani non autosufficienti o delle [persone con disabilità], dei tossicodipendenti e così via. È un'impresa, dunque, che si colloca in rapporto diretto con i bisogni delle persone che versano in particolari difficoltà, non considerandoli un mercato al pari di tanti altri, nel cui ambito è possibile massimizzare i propri profitti, bensì ritenendo che il proprio compito consista nel loro soddisfacimento realizzato nel modo più economico ed efficiente possibile”.

²³¹ MOLTENI G., *op. cit.*, p. 171.

questi ambiti si sta concentrando più sulla costruzione di infrastrutture che sull'organizzazione dell'offerta dei servizi”²³².

Questo non significa che lo Stato debba rinunciare all'erogazione dei servizi pubblici (educazione scolastica, trasporti, sanità) ma significa che non si può più rinunciare all'aiuto delle cooperative sociali in quanto, a fronte di un debito pubblico sempre più alto che pone, rispetto al passato, un'attenzione maggiore alla spesa pubblica e al contenimento del *deficit* di bilancio, diventa sempre più difficile investire nel miglioramento dei servizi sia sul piano quantitativo che qualitativo.

Al contempo un cambio di passo si rende obbligatorio in un contesto in cui il cittadino, di fronte ad un'offerta pubblica del tutto insufficiente, per trovare risposta ai propri bisogni, finisce per rivolgersi al privato con finalità di lucro alimentando il paradosso per cui, per ricevere il servizio, si paga due volte: in parte con la contribuzione obbligatoria e le imposte ed in parte pagando il privato.

Affidare alle cooperative sociali parte dell'erogazione dei servizi sociali potrebbe offrire numerosi vantaggi in quanto, rispetto alla gestione diretta, la gestione delegata dovrebbe consentire di “porre una maggiore attenzione ai costi e di poter scegliere tra più fornitori²³³” e, rispetto alle imprese a scopo di lucro, “le cooperative sociali, non dovendo remunerare il capitale, presentano una consistente voce di costo in meno. Nè vanno dimenticati altri vantaggi, quali l'apporto del volontariato e la maggiore flessibilità tipica della cooperativa (la remunerazione del lavoro nelle cooperative non è, infatti, una componente fissa come negli altri tipi di impresa), che le consente di adattarsi al meglio alle diverse contingenze. A tutto ciò si aggiunga il fatto che i servizi sociali, per loro stessa natura, non possono essere realizzati in modo adeguato se svolti attraverso logiche burocratiche o meramente mercantilistiche²³⁴”.

²³² AA.VV., *Partecipazione e coinvolgimento nell'impresa. Tra esperienza, fattibilità e strumenti*, in *Impresa sociale*, speciale legge 381/1991 il trentennale, 2021, p. 42.

²³³ LAZZARESCHI R., *Lo sviluppo e la qualità dei servizi sociali, perché conviene servirsi delle cooperative sociali nella gestione dei servizi*, Atti del Convegno nazionale, Nuoro 15-16-17 novembre 1991, p. 25.

²³⁴ *Ibidem*.

Rispetto a quest'ultimo punto non si deve dimenticare che l'operatore della cooperativa, in virtù delle finalità non lucrative della stessa, è sospinto da motivazioni diverse rispetto all'operatore della società puramente privata.

Infine, non si può non tener conto dell'art. 43 della Costituzione che attribuisce allo Stato la possibilità di riservare o trasferire, ad enti pubblici o a comunità di lavoratori o di utenti, "determinate imprese o categorie di imprese, che si riferiscano a servizi pubblici essenziali o a fonti di energia o a situazioni di monopolio ed abbiano carattere di preminente interesse generale". L'attribuzione di questi servizi alle cooperative sociali, ossia a comunità di lavoratori e di utenti animati dal perseguimento di un interesse collettivo, incarna perfettamente lo spirito della norma costituzionale. Così come dell'art. 45 della Costituzione che riconosce la funzione sociale della cooperazione e attribuisce alla legge il compito di favorirla e incrementarla.

La ricostruzione (e il conseguenziale ripensamento) delle politiche sociali, sanitarie, sociosanitarie, educative e di inserimento lavorativo non può quindi che passare anche dalle organizzazioni della società civile, ed in particolare, delle sue forme più strutturate ed organizzate: le imprese sociali e segnatamente le cooperative sociali²³⁵.

A tal fine, può risultare molto utile un'altra caratteristica intrinseca delle cooperative sociali ossia l'attitudine a seguire un modello di *governance* inclusiva in virtù del quale, come messo in evidenza dagli studi sul tema²³⁶, ne discende una

²³⁵ Sul punto v. LEPRI S., *Specializzazione, territorialità, piccola dimensione: l'ipotesi cooperativa per la qualità dei servizi*, Atti del Convegno nazionale, Nuoro 15-16-17 novembre 1991, p. 27: "la cooperazione sociale può rivelarsi una formula imprenditoriale efficace e democratica, che consente di manifestare un rinnovato impegno a favore delle persone in difficoltà e delle comunità locali. La possibilità di introdurre significative innovazioni nelle politiche socio-sanitarie e d'impresa, tuttavia, non deriva automaticamente dal fatto di denominarsi cooperativa di solidarietà sociale, bensì dipende in larga misura dall'assunzione di un'equilibrata formula imprenditoriale, i cui tratti salienti consistono - così come maturato nella riflessione condotta in questi anni dal nostro movimento nella specializzazione - per singola area di utenza, nel forte legame con la comunità locale e nella piccola dimensione".

²³⁶ V. SACCHETTI S., CATTURANI I., "Governance and different types of value. A framework for analysis", *Journal of Co-operative Organization and Management*, 2021, pp. DOI:

maggior probabilità di successo quando si affrontano problemi complessi e situazioni di asimmetria informativa.

Quando si parla di *governance* inclusiva si fa riferimento ad un modello che si caratterizza per “i suoi alti livelli di partecipazione da parte degli *stakeholder*, favoriti e predisposti da specifiche pratiche e strategie organizzative, mentre ad un livello più specificatamente strutturale attribuisce il diritto di accesso agli organi decisionali, di indirizzo e di controllo. Il presupposto è che gli *stakeholder* siano identificabili e disposti a partecipare attivamente alla definizione delle strategie ed iniziative di un’impresa (con o senza diritti di proprietà)²³⁷”. Soluzione quella qui prospettata che richiederebbe norme statutarie, regolamentari e contrattuali che prevedano il diritto degli *stakeholder* di accedere agli organi di governo del controllo strategico ovvero che siano rappresentati nei consigli di amministrazione facendo sì che i dirigenti dell’impresa perseguano molteplici interessi.

Tuttavia, come visto nel primo paragrafo, il coinvolgimento dei lavoratori può assumere sfumature differenti così come differente può essere la dimensione mediante il quale essa viene realizzata (organizzativa, giuridica, tecnica, economica). Di conseguenza, nel paragrafo che seguirà si cercherà di analizzare, con l’analisi giuridica degli istituti contrattuali previsti nel CCNL Cooperative Sociali (T151), come le parti sociali, al fine di perseguire la prospettiva di cui sopra, abbiano favorito il coinvolgimento di una delle principali categorie di *stakeholder* interessati: i lavoratori subordinati.

3. I diritti di coinvolgimento dei lavoratori tra legge e contrattazione nel settore delle cooperative sociali

Prima di procedere con l’analisi degli istituti partecipativi previsti dal CCNL Cooperative Sociali (T151), si rende necessaria una premessa metodologica. La

10.1016/j.jcom.2021.100133.

²³⁷ AA.VV., *Partecipazione e coinvolgimento nell’impresa, tra esperienza, fattibilità e strumenti*, cit., p. 43.

scelta di non estendere l'analisi ai profili partecipativi correlati alla condizione di socio lavoratore²³⁸ discende dalla volontà di voler affrontare il tema declinandolo in funzione, non del rapporto associativo²³⁹, ma del rapporto di lavoro. Questo per rimanere coerenti con il taglio, mediante il quale, fin dai primi paragrafi, si è analizzato il tema.

Oltretutto, se guardiamo alla disciplina contemplata nella l. 381/1991 non emergono particolari correlazioni rispetto al tema di cui ci si sta occupando: la legge non prevede che le cooperative sociali debbano necessariamente realizzare forme di partecipazione dei lavoratori²⁴⁰.

Tale assetto, è stato confermato anche dalla disciplina delle imprese sociali²⁴¹

²³⁸ Le cooperative sociali possono essere ricondotte a tre possibili modelli: di consumo, di lavoro e di produzione (art. 2512 e 2513 c.c.). Nelle prime sono soci i fruitori dei beni o servizi prodotti dalla cooperativa, nelle seconde i lavoratori e nelle terze coloro i quali apportano beni o servizi funzionali all'attività svolta. Se “nelle cooperative di consumo e di produzione, il tema della partecipazione si pone in termini identici che nelle imprese capitalistiche, nelle cooperative di produzione e lavoro, invece, è necessario precisare, da un lato, che di partecipazione deve parlarsi non già con riguardo ai soci lavoratori (questi ultimi partecipano in quanto soci, e non in quanto lavoratori), ma ai lavoratori non soci, dall'altro, che realizzare forme di partecipazione dei lavoratori impone di tenere conto del fatto che tale partecipazione è destinata a compiersi in un'impresa gestita da lavoratori”. cfr. FICI A., *Imprese cooperative e sociali. Evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Giappichelli Editore, Torino, 2012, p. 98.

²³⁹ In virtù del quale, secondo quanto previsto negli statuti, ha il diritto / dovere di disporre collettivamente dei mezzi di produzione e di direzione, di partecipare all'elaborazione e alla realizzazione dei processi produttivi e di sviluppo dell'azienda, di partecipare al rischio di impresa e quindi ai risultati economici e alle decisioni ad essi conseguenti, di contribuire economicamente alla formazione del capitale sociale.

²⁴⁰ Lo stesso art. 4 nella parte in cui prevede che “le persone svantaggiate di cui al comma 1 devono costituire almeno il 30 % dei lavoratori della cooperativa e, compatibilmente con il loro stato soggettivo, essere socie della cooperativa stessa” non impone una qualsivoglia forma di partecipazione ma si limita a prevedere che le persone svantaggiate vengano incluse nella base sociale.

²⁴¹ Si precisa, a tal fine, che, come previsto dall'art. 1 c. 4 del d.lgs. 112/2017, le cooperative sociali acquisiscono di diritto la qualifica di impresa sociale: “Le cooperative sociali e i loro consorzi, di cui alla legge 8 novembre 1991, n. 381, acquisiscono di diritto la qualifica di imprese sociali. Alle cooperative sociali e ai loro consorzi, le disposizioni del presente decreto si applicano

oggi prevista dal d.lgs. n. 112/2017²⁴².

Infatti, nonostante l'art. 1 stabilisca tra i requisiti, per poter acquisire la qualifica di impresa sociale, quello di "favorire il più ampio coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle loro attività", l'art. 11 che ne specifica le modalità²⁴³ esclude²⁴⁴, attraverso il c. 5, dall'ambito di applicazione di questa norma, attraverso la previsione per cui "l'articolo non si applica alle

nel rispetto della normativa specifica delle cooperative ed in quanto compatibili, fermo restando l'ambito di attività di cui all'art. 1 della citata legge n. 381 del 1991, come modificato ai sensi dell'art. 17, comma 1".

²⁴² Che ha abrogato la precedente disciplina prevista dal d.lgs. 24 marzo 2006, n. 155.

²⁴³ A tal fine il comma 1 prevede che "Nei regolamenti aziendali o negli statuti delle imprese sociali devono essere previste adeguate forme di coinvolgimento dei lavoratori e degli utenti e di altri soggetti direttamente interessati alle loro attività". Il comma 2 precisa, inoltre, che per coinvolgimento "deve intendersi un meccanismo di consultazione o di partecipazione mediante il quale lavoratori, utenti e altri soggetti direttamente interessati alle loro attività siano posti in grado di esercitare un'influenza sulle decisioni dell'impresa sociale, con particolare riferimento alle questioni che incidano direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni o dei servizi". A dispetto della previgente disciplina, si prevedono, perlomeno per quanto riguarda le decisioni che incidono sulle condizioni di lavoro, forme di coinvolgimento che non possono limitarsi alla mera informazione. Tali forme di coinvolgimento dovranno, inoltre, essere individuate alla luce dei contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015, oltre che dalla natura dell'attività, delle categorie di soggetti da coinvolgere e dalle dimensioni dell'impresa sociali. Di tali forme si dovrà dare menzione nel bilancio sociale (comma 3). Di conseguenza, anche in questa disciplina, si è rimessa alla contrattazione collettiva la definizione dei contenuti delle forme di coinvolgimento alle quali dovranno conformarsi le imprese sociali.

²⁴⁴ A dispetto, della previgente disciplina contenuta nel d.lgs. n. 155/2006 che all'art. 12 stabiliva, senza eccezioni, che negli atti costitutivi o nei regolamenti delle imprese sociali dovevano essere previste "forme di coinvolgimento dei lavoratori e dei destinatari delle loro attività". Intendendosi per coinvolgimento "qualsiasi meccanismo ivi compresa l'informazione, la consultazione o la partecipazione, mediante il quale i lavoratori e i destinatari delle attività possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito dell'impresa, almeno in relazione alle questioni che incidono direttamente sulle condizioni di lavoro e sulla qualità dei beni e dei servizi prodotti o scambiati". Si trattava, in ogni caso, di una disciplina che lasciava alle imprese sociali molta discrezionalità nella previsione delle forme di coinvolgimento limitandosi, al più, all'obbligo di informare i lavoratori sui problemi che riguardavano l'impresa rispetto ai rapporti di lavoro.

imprese sociali costituite nella forma di società cooperativa a mutualità prevalente”, proprio le cooperative sociali²⁴⁵.

Quest’ultime, infatti, a seguito del d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6 (c.d. riforma Vietti), con l’art. 111 – *septies* disp. att. cc. (introdotto con la riforma), sono state qualificate “indipendente dai requisiti dell’art. 2513 del codice, cooperative a mutualità prevalente²⁴⁶”.

A parere di chi scrive la *ratio* dell’eccezione da ultimo contemplata è ascrivibile alla struttura giuridica delle cooperative sociali che, per statuto e regolamento, dovrebbero già prevedere la partecipazione dei soci lavoratori alla gestione dell’impresa.

²⁴⁵ Sul punto v. DE MOZZI B., *Terzo Settore e contrattazione collettiva, Variazioni su Temi di diritto del lavoro*, 2019, p. 1044: “Un cenno finale deve essere fatto all’art. 11 del d.lgs. n. 112/2017, secondo cui le imprese sociali devono prevedere, negli statuti o regolamenti, adeguate forme di coinvolgimento (tra l’altro) dei lavoratori. Tale previsione non trova applicazione agli enti religiosi civilmente riconosciuti e neppure alle cooperative a mutualità prevalente: sono dunque escluse le cooperative sociali, (tali di diritto), oltre che eventualmente le cooperative “non sociali” che integrino i relativi requisiti, con sostanziale svuotamento della concreta rilevanza del precetto”. Di avviso diverso BALLESTRERO M.V., DE SIMONE G., *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2022, p. 179 che, analizzando la disciplina delle cooperative sociali, alla luce delle modifiche del d.lgs. n. 112/2017, mettono in evidenza, ai sensi dell’art. 11, la necessità “dell’obbligatorio coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni dell’impresa”.

²⁴⁶ Tale precisazione fu apportata per evitare che, a seguito della rivisitazione complessiva della disciplina delle cooperative ad opera del d.lgs. n. 6/2003 che ha distinto, ai fini dell’attribuzione dei vantaggi (tra cui quelli di natura tributaria) le cooperative a mutualità prevalente da quelle non a mutualità prevalente e “poiché alle prime è richiesto lo svolgimento di un’attività prevalentemente a favore dei soci (cooperative di consumo) o l’utilizzo prevalente del lavoro dei soci (cooperative di lavoro) (art. 2512, comma 1, nn. 1-2, c.c.), secondo criteri successivamente specificati (art. 2513, c.c.), vi era il rischio che si riaprisse il dibattito sul carattere mutualistico delle cooperative sociali” cfr. SARTORI A., *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2017, fasc. 2, p. 3.

3.1. Il CCNL delle cooperative sociali e le novità introdotte nel rinnovo sottoscritto il 26 gennaio 2024

Il Contratto Collettivo Nazionale di lavoro per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore sociosanitario, assistenziale – educativo e di inserimento lavorativo (T151) sottoscritto, per parte datoriale, da Agci Imprese Sociali, Confcooperative Federsolidarietà, Legacoopsociali e, per parte sindacale, da Fp Cgil, Fps Cisl, Fisascat Cisl, Uil Fpl e Uiltucs è il contratto collettivo di riferimento per il settore delle cooperative sociali²⁴⁷.

Gli altri contratti collettivi²⁴⁸ che risultano depositati al CNEL sono alla stregua di contratti pirata che, sia nel sistema degli appalti che nel sistema dei servizi erogati in convenzione, non dovrebbero trovare applicazione²⁴⁹.

²⁴⁷ Dai dati presenti nella banca dati del CNEL (2023) emerge che tale contratto è applicato da 9406 aziende per un totale di 400272 lavoratori.

²⁴⁸ Nessuno degli altri 6 contratti collettivi (ricerca effettuata tramite parole chiave) reperibili dal sito del CNEL nella sezione T dei contratti vigenti (istruzione, sanità, assistenza, cultura, enti) risultano sottoscritti dalle tre grandi confederazioni dei lavoratori: 1. CCNL per i dipendenti e soci delle cooperative sociali esercenti attività nel settore sociosanitario, assistenziale, educativo e inserimento lavorativo (T148) risulta sottoscritto per parte datoriale da ITALIA IMPRESA e UNFI mentre per parte sindacale da ISA; 2. CCNL per i dipendenti delle cooperative sociali e loro consorzi (T149) risulta sottoscritto per parte datoriale da UNCI e per parte sindacale da FESICA e CONFISAL; 3. CCNL per i dipendenti delle micro, piccole e medie imprese e per i dipendenti e soci lavoratori delle cooperative ed assimilabili esercenti attività di ASSISTENZA nonché il trasporto, il reinserimento ed assistenza sociale alla persona (T150) risulta sottoscritto per parte datoriale da COOPERATIVE ITALIANE, ATECA, ANEAS, ASSOPRO e per parte sindacale da FIADEL; 4. CCNL Social COOP risulta sottoscritto per parte datoriale da UAI, UAAT, UAI FNGI, ATECA, FEDERLIBERI, UNIONLIBERI, UNIONCONTRIBUENTI, AISI, PROFESSIONE & FAMIGLIA, IMPRESA & FAMIGLIA e per parte sindacale da CONFINTESA; 5. Cooperative sociali nei servizi socioassistenziali (T155) sottoscritto da UNCI, ANCOS e per parte sindacale da CISAL e CISAL Terziario; 6. Cooperative Sociali (T157) sottoscritto per parte datoriale da UNFI e per parte sindacale da ISA. Si tratta, inoltre, di contratti collettivi che sul piano normativo e retributivo risultano notevolmente distanti dal CCNL Cooperative Sociali (T151) e che, come si rileva dai dati del CNEL, seppur scarsamente, vengono applicati.

²⁴⁹ Tuttavia, come si vedrà nei prossimi paragrafi, molto dipende dal sistema di regole regionali nelle quali l'azione delle cooperative si inserisce.

Questo contratto collettivo ha una storia relativamente recente che si intreccia direttamente con la storia delle cooperative sociali ed in particolare con il loro riconoscimento ad opera della l. 381/1991 (il primo contratto è stato sottoscritto il primo aprile 1992).

La versione attualmente vigente è quella scaturente dal rinnovo sottoscritto in data 26 gennaio 2024 (ratificata il 05 marzo 2024) che ha innovato il precedente contratto, allo scopo di intensificare l'azione di dialogo e confronto con la pubblica amministrazione, soprattutto attraverso la previsione, con l'art. 9 *bis*, dell'Osservatorio sugli appalti.

Il contratto assume quale ambito di applicazione quello dei rapporti di lavoro che si svolgono all'interno delle cooperative sociali operanti nel settore socio-sanitario-assistenziale-educativo e che, in particolare²⁵⁰, svolgono interventi, gestiscono servizi, nel comparto sanitario, sociosanitario assistenziale - educativo ed attività connesse; svolgono interventi, gestiscono servizi del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni; hanno come scopo il recupero, la riabilitazione professionale e l'inserimento o reinserimento sociale e lavorativo, attraverso la concreta partecipazione ad attività lavorative di persone svantaggiate o in condizioni di emarginazione e tendono ad elevare la capacità lavorativa e la professionalità di tali persone al fine di un loro successivo inserimento o

²⁵⁰ A livello esemplificativo l'art. 1 individua le seguenti attività: servizi del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni; comunità alloggio per minori; centro informazione e di orientamento; centri di aggregazione giovanili; servizi di animazione territoriali; servizi educativi e di integrazione / inclusione scolastica; centri di accoglienza integrazione sociale; comunità alloggio per persone disabili; centri diurni e di accoglienza per persone disabili; SAD e ADI; centri diurni per anziani ed anziane; gestione di strutture protette; centri anti violenza – aiuto per donne e minori vittime di violenza; attività di inserimento lavorativo realizzate attraverso la gestione di attività produttive diverse finalizzate all'impegno di persone svantaggiate; attività per il recupero di persone svantaggiate anche organizzate attraverso strutture comunitarie semi – residenziali e residenziali; gestione di case di riposo e /o case albergo per anziani; gestione di RSA per qualsiasi categoria di utenti; gestione di servizi socio – sanitari e socio – assistenziali, in funzione del progetto individuale, per qualsiasi categoria di utenti; servizi ambulatoriali, territoriali, diurni e residenziali di neuropsichiatria infantile; servizi ambulatoriali, territoriali, diurni e residenziali sulla salute mentale, psichiatria, dipendenze patologiche, servizi di assistenza domiciliare integrata.

reinserimento in ambiti lavorativi ordinari; svolgono attività diverse di tipo artigianale, industriale, agricolo, commerciale e di servizi, finalizzate all'inserimento lavorativo di persone svantaggiate²⁵¹.

Nella parte obbligatoria, agli articoli 9 e 9 *bis*, è dedicato ampio spazio ai diritti di informazione e confronto.

L'art. 9 si apre con l'impegno a favorire la "più ampia diffusione di dati e conoscenze che consentano l'utilizzo di strumenti corretti per la definizione e la applicazione degli accordi di lavoro, e per un sempre più responsabile e qualificato ruolo di tutte le componenti contrattuali". Convengono, inoltre, sulla "necessità di sviluppare le idonee iniziative, ai diversi livelli, finalizzate alla determinazione e all'utilizzo di strumenti di sostegno al governo dei processi di sviluppo del settore". Un impegno che viene strutturato lungo due piani: quello dell'informazione e confronto su alcuni specifici temi e del confronto permanente nelle sedi dei comitati misti paritetici e degli osservatori. Il punto 1, del medesimo articolo, individua tre livelli di informazione: nazionale, territoriale e aziendale.

Al livello nazionale viene stabilito che²⁵², con cadenza annuale²⁵³, le parti si incontreranno per effettuare una valutazione complessiva, insieme alla verifica dello stato di applicazione del CCNL, dell'andamento del settore in termini di sviluppo occupazionale e strutturale.

Al livello territoriale, sempre con cadenza annuale e su richiesta delle parti,

²⁵¹ Per quest'ultime attività (ed in generale per quelle riconducibili a quanto previsto dal comma b, art. 1, l. n. 381/1991) è lasciata la possibilità di applicare, in via alternativa, il CCNL di riferimento del settore dell'attività svolta. A riguardo si segnala anche il comma 2 – *bis*, art. 6, della l. 3 aprile 2001 n. 142 che stabilisce, per le cooperative di tipo b, la possibilità di "definire accordi territoriali con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative per rendere compatibile l'applicazione del contratto collettivo di lavoro nazionale di riferimento all'attività svolta" (da depositare presso la sede territoriale dell'ispettorato del lavoro).

²⁵² "Valutare l'andamento del settore; verificare i programmi ed i progetti di sviluppo complessivi del settore e gli andamenti occupazionali in termini quantitativi e qualitativi; valutare lo stato di applicazione del CCNL insieme alle esigenze del settore al fine di promuovere iniziative anche volte alla Pubblica amministrazione finalizzate a favorire la crescita e la qualificazione dei servizi dello stesso, nonché una sempre più adeguata utilizzazione delle risorse disponibili".

²⁵³ Di norma entro ottobre.

viene stabilito che queste si incontreranno per (a livello regionale): verificare lo stato di definizione o applicazione delle normative regionali *ex l. 381/1991* al fine di prendere in considerazione le opportune iniziative presso la pubblica amministrazione affinché vengano attivati e/o potenziati i corsi di qualificazione, aggiornamento e riqualificazione professionale per il personale delle realtà interessate dal CCNL delle cooperative sociali; (a livello provinciale): valutare l'andamento del settore, ai diversi livelli con particolare attenzione all'assetto dei servizi e al dato occupazionale al fine, anche qui, di promuovere le opportune iniziative presso la pubblica amministrazione affinché, nel rispetto dei reciproci ruoli e competenze, si tenga conto, nei regimi di convenzione e negli appalti, dei costi connessi con l'applicazione del CCNL²⁵⁴.

Infine, al livello aziendale, su richiesta, dovranno obbligatoriamente essere fornite alle RSA, RSU o in loro assenza alle OO.SS. territoriali firmatarie del CCNL, “adeguate informazioni” riguardanti: gli andamenti occupazionali; le innovazioni sull'organizzazione del lavoro e sul funzionamento dei servizi; i rapporti diretti e / o di convenzione o appalto con gli Enti pubblici, i progetti ed i programmi di sviluppo.

Con una formula residuale viene in ogni caso stabilito che “in caso di significative evoluzioni sui dati occupazionali e sui processi organizzativi, le relative informazioni verranno, su richiesta, tempestivamente fornite alle RSU o alle RSA, o in loro assenza alle OO.SS territoriali firmatarie del CCNL”. Sempre nel medesimo articolo, con i soggetti prima richiamati e con riferimento al medesimo livello, sono stabiliti importanti diritti di confronto, nello specifico vertenti: sulla verifica dell'applicazione delle norme contrattuali, delle leggi sociali e delle norme in materia di condizioni di lavoro; oltre che in materia di ambiente; salute e sicurezza sul lavoro; organizzazione del lavoro; formazione professionale; inquadramento professionale; gestione dell'orario di lavoro; diritto allo studio e

²⁵⁴ Anche a livello provinciale viene ribadita la necessità di “verificare i programmi ed i progetti di sviluppo complessivo del settore; valutare le esigenze al fine di assumere le opportune iniziative presso la Pubblica Amministrazione, per quanto di competenza del livello provinciale affinché vengano attivati e/o potenziati i corsi di qualificazione, aggiornamento e riqualificazione professionale per il personale delle realtà interessate dal CCNL delle cooperative sociali”.

ogni altra materia a cui il CCNL fa espressamente rinvio.

Sono, infatti, numerose le norme contrattuali che individuano altri obblighi in tal senso: l'art. 12 stabilisce che le parti debbano riunirsi e confrontarsi, entro 30 gg, in caso di formale richiesta di interpretazione autentica delle norme presenti all'interno del CCNL; l'art. 25, in materia di contratto a termine, stabilisce che, ogni 12 mesi, la cooperativa trasmetterà alle oo.ss. territoriali firmatarie del contratto e alle RSU aziendali (o in alternativa alle RSA aziendali) le "informazioni relative alle trasformazioni dei rapporti di lavoro a tempo determinato in rapporti di lavoro a tempo indeterminato".

L'art. 26, in materia di lavoro a tempo parziale, prevede, da una parte, che nei casi di disponibilità di nuove prestazioni, nell'ambito del confronto con le RSA / RSU, "ricorderà soluzioni per un aumento delle ore settimanali" dei lavoratori *part time* valutando, in particolare, su richiesta dei lavoratori interessati, il consolidamento delle ore di lavoro prestate come lavoro supplementare²⁵⁵ e dall'altra che l'utilizzo complessivo del lavoro a tempo parziale e le sue modalità di attuazione, in particolare per quanto concerne l'andamento dell'utilizzazione del lavoro supplementare, saranno oggetto di informazione e confronto tra le parti a livello aziendale.

L'art. 28, in materia di apprendistato, stabilisce che, su richiesta di una delle parti ed in presenza dell'opportunità di disciplinare l'apprendistato per altre qualifiche (oltre a quelle già contemplate dal CCNL, a livello nazionale), si riuniranno per sviluppare ulteriori percorsi formativi.

L'art. 30, nell'ambito della disciplina del telelavoro, definisce l'obbligo di svolgere un esame congiunto con le rappresentanze sindacali aziendali (o, in assenza, quelle territoriali) sulle modalità di raccolta dei dati per la valutazione della prestazione dei lavoratori, nonché delle modalità di effettuazione delle visite di controllo.

Nell'art. 36 viene stabilito l'obbligo di confronto aziendale, soprattutto per

²⁵⁵ A condizione che le ore di lavoro supplementari prestate per un minimo di 9 mesi eccedano il 25 % dell'orario contrattuale e non siano prestate per sostituzione di lavoratori assenti con diritto alla conservazione del posto di lavoro.

quelli a carattere definitivo, in caso di processi di mobilità.

L'art. 51 con cui si stabilisce che le esigenze di organizzazione del servizio in virtù del quale, ai sensi dell'art. 17 del d.lgs. 8 aprile 2003, n. 66, il lavoratore turnista può riposare 8 ore (anziché le canoniche 11) devono essere oggetto di informazione e confronto.

L'art. 53 che stabilisce, in materia di lavoro straordinario, un vero e proprio diritto di codeterminazione delle organizzazioni sindacali aziendali imponendo l'accordo sindacale per il superamento del tetto delle 100 ore annue.

Anche l'art. 57 e 58 si muovono nella stessa direzione prevedendo il primo che, nei servizi residenziali continuativi, può essere richiesta ai lavoratori, d'intesa con i sindacati, la reperibilità con vincolo di permanenza notturna e nel secondo che il servizio di pronta disponibilità, inteso come l'obbligo dei lavoratori di "raggiungere il luogo di lavoro indicato nel più breve tempo possibile", deve essere anch'esso oggetto di accordo con le rappresentanze sindacali.

L'art. 60 nel quale è stabilito che il periodo di fruizione delle ferie dovrà essere oggetto di esame congiunto per contemperare le esigenze aziendali e dei singoli lavoratori; l'art. 70 con cui si prevede che, in sede di confronto aziendale, verranno individuate le priorità in base alle quali programmare la qualificazione, riqualificazione e aggiornamento del personale.

Particolarmente importante è l'art. 37 che, allo scopo di perseguire la continuità e le condizioni di lavoro acquisite, disciplina i cambi di gestione che in questo settore sono fisiologici e frequenti. In particolare, attraverso l'obbligo dell'azienda uscente di informare, con la massima tempestività possibile (o comunque in tempo utile), della cessazione della gestione, congiuntamente alle organizzazioni sindacali aziendali, le OO.SS territoriali firmatarie del CCNL.

Contestualmente, con le medesime modalità e agli stessi soggetti, l'azienda subentrante trasmetterà l'informazione dell'avvio della nuova gestione. Scopo di questi obblighi informativi è quello di garantire, tra una gestione e l'altra, la salvaguardia dei livelli occupazionali ed il mantenimento dei trattamenti retributivi nel frattempo acquisiti²⁵⁶.

²⁵⁶ In questa logica la norma che, contenuta nel medesimo articolo, stabilisce, in caso di

Infine, si segnala l'art. 77 che disciplina gli accordi di gradualità attraverso i quali, sulla premessa che "l'attuale fase di crisi del Paese e l'impatto che essa produce, in modo diversificato, sulla tenuta della spesa dei servizi e sui bilanci degli Enti locali, potrebbe determinare, nella fase applicativa del nuovo CCNL, situazioni di evidenti difficoltà di tenuta economico finanziaria per alcune Cooperative e/o territori", si attribuisce la possibilità, facendo salvo il primo aumento, su base territoriale o nazionale, di differire gli aumenti retributivi.

La seconda dimensione dei diritti di coinvolgimento, previsti dal contratto collettivo, si struttura attraverso comitati misti paritetici e osservatori.

Ai primi, e in particolare al comitato misto paritetico nazionale²⁵⁷, spettano compiti di coordinamento²⁵⁸, promozione di iniziative in tema di formazione professionale²⁵⁹, sicurezza, ricerca²⁶⁰ e analisi²⁶¹.

modifiche o mutamenti significativi dell'organizzazione e delle modalità del servizio da parte del committente aventi ripercussioni sul dato occupazionale e sulle condizioni di lavoro, l'obbligo dell'azienda subentrante di fornire alle OO.SS territoriali firmatarie del CCNL, adeguate informazioni e di procedere all'esame congiunto avente ad oggetto la possibilità di adibire il personale eccedente in altri servizi anche con orari diversi e mansioni equivalenti.

²⁵⁷ Con sede a Roma e composto da 6 rappresentanti delle Associazioni Cooperative e da 6 rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali.

²⁵⁸ Al fine di: valorizzare in tutti gli ambiti significativi la specificità delle relazioni sindacali della cooperazione sociale; estendere e rafforzare l'esistenza dei Comitati Misti Paritetici Regionali; rafforzare e diffondere l'azione degli Osservatori (a cominciare da quelli esistenti, attraverso la definizione di obiettivi annuali e un minimo di risorse); confrontare i reciproci orientamenti, individuando eventuali proposte di approfondimento, in merito alla evoluzione della normativa nazionale e comunitaria del settore; realizzare un'informazione reciproca in materia di Politiche del lavoro e di riforma del sistema Socio- Sanitario-assistenziale-Educativo, anche al fine di individuare iniziative nei confronti delle competenti autorità; attivare iniziative e strumenti per favorire l'applicazione del CCNL anche utilizzando i dati forniti dagli appositi Osservatori; ricevere dalle organizzazioni territoriali gli accordi realizzati, valutarne la rispondenza al dettato del presente CCNL e trasmettere le valutazioni alle parti.

²⁵⁹ Attraverso anche la predisposizione di progetti pilota di formazione professionale da realizzare a livello nazionale e/o territoriale.

²⁶⁰ Come incentivare e promuovere studi e ricerche, con particolare riguardo all'analisi dei fabbisogni di formazione.

²⁶¹ Tra cui: rilevare i fabbisogni professionali, quantitativi e qualitativi delle cooperative sulla

Ai secondi, perlopiù compiti di ricerca e analisi circa l'applicazione delle leggi di settore e delle norme contrattuali.

Gli organismi di cui sopra sono costituiti, con compiti più circoscritti²⁶², anche a livello regionale²⁶³.

Con l'ultimo rinnovo contrattuale, con "l'obiettivo di realizzare una rete che consenta di strutturare adeguati monitoraggi per la corretta applicazione delle norme sugli appalti e sugli affidamenti alla cooperazione sociale, nonché proporre soluzioni e correttivi", sono stati introdotti l'osservatorio paritetico nazionale e gli osservatori territoriali sugli appalti e sugli accreditamenti territoriali che avranno compiti di monitoraggio ma anche e soprattutto compiti operativi.

In particolare, il livello nazionale, avvalendosi del lavoro degli osservatori regionali, si occuperà di: monitorare l'applicazione del CCNL da parte degli enti

base dei rispettivi programmi di sviluppo; analizzare, progettare e di conseguenza favorire le opportunità di accesso per la cooperazione ai programmi comunitari ispirati e finanziati dai fondi strutturali, con particolare riferimento al Fondo Sociale Europeo; sviluppare analisi sui sistemi di partecipazione e sul dialogo sociale europeo, nonché individuare apposite forme finalizzate alla certificazione della corretta applicazione contrattuale da parte delle cooperative operanti nel settore per gli usi previsti dalle leggi e segnalare agli organismi competenti eventuali inadempienze.

²⁶² Compiti principali di tali comitati sono: attivare rapporti con gli enti pubblici sia al fine di migliorare le conoscenze che per favorire la reperibilità sul mercato occupazionale delle figure professionali necessarie alle imprese cooperative del settore; effettuare l'esame dell'andamento del mercato del lavoro, riferito al settore; rilevare i fabbisogni professionali, quantitativi e qualitativi delle imprese di cui alla sfera di applicazione del CCNL sulla base dei rispettivi programmi di ristrutturazione e sviluppo Regionali, sottoponendo le iniziative individuate in materia di formazione alla valutazione da parte degli stessi Enti Bilaterali al fine di fruire delle competenze e delle attività di tali Enti e di ottimizzare l'accesso e l'utilizzazione delle relative risorse necessarie; svolgere anche funzioni di promozione di convenzioni per la realizzazione di tirocini formativi ai sensi delle vigenti normative nazionali, regionali e provinciali; svolgere le competenze specifiche di cui all'art. 2 del CCNL; monitorare lo stato di applicazione del CCNL, lo stato delle relazioni sindacali; monitorare l'applicazione delle norme in materia di condizioni di lavoro e sulla salute e sicurezza nei luoghi di lavoro; favorire e promuovere forme di partecipazione e coinvolgimento dei lavoratori; Inoltre, presso tali Comitati, avranno sede la Commissione di Conciliazione e i Collegi Arbitrali secondo quanto previsto dagli artt. 38 e 39.

²⁶³ Comitati (che possono essere previsti anche a livello provinciale) composti anch'essi da 6 rappresentanti delle Associazioni Cooperative e da 6 rappresentanti delle Organizzazioni Sindacali.

appaltatori; acquisire tutte le informazioni utili per realizzare “percorsi virtuosi” di monitoraggio dei procedimenti di gara e contrattuali posti in essere dalle stazioni appaltanti pubbliche oltre che delle procedure nel sistema degli appalti pubblici e la puntuale esecuzione dei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti nei confronti delle società esecutrici; predisporre comunicazioni, note, pareri su temi richiesti dagli Osservatori regionali; relazioni e studi; realizzare un attento e costante monitoraggio dell’evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di appalti (al fine di individuarne gli aspetti più critici ed elaborare possibili soluzioni migliorative); promuovere e realizzare iniziative informative, seminari e convegni su temi oggetto di intervento; proporre e sottoscrivere forme di collaborazione con organismi, Istituzioni, o Enti ritenuti strategici.

Il livello regionale, seppur in una dimensione territorialmente circoscritta, avrà compiti analoghi al livello nazionale e compiti operativi specifici come “predisporre segnalazioni di anomalie in fase di gara o svolgimento dell’appalto e degli accreditamenti nei confronti delle stazioni appaltanti, delle rappresentanze delle autonomie locali, dell’ANAC e di ogni altra istituzione competente” ovvero “interfacciarsi con la Pubblica amministrazione per contestare e / o segnalare eventuali anomalie in fase di gara o svolgimento dell’appalto o nell’ambito dell’accredimento”.

Rispetto a quest’ultimo istituto, le parti sociali, soprattutto alla luce dell’importante rinnovo contrattuale (con un aumento dei costi a regime stimato al 15 % e ancora non recepiti dalla committenza pubblica²⁶⁴), vedendo in esso uno

²⁶⁴ Tema attenzionato dalle parti sociali già nei precedenti rinnovi contrattuali ove convenivano “sulla necessità di ridurre il divario, oggi eccessivo, tra l’ammontare del costo del lavoro ed il livello delle retribuzioni, constatando che ciò determina difficoltà nella definizione delle dinamiche retributive e costituisce un elemento di riduzione della competitività che si aggiunge ad altri, quali la inefficienza dei servizi, nella penalizzazione delle imprese italiane” e sull’urgenza dell’adozione di “provvedimenti che prevedano il passaggio, anche graduale, alla fiscalità generale di oneri oggi gravanti sul costo del lavoro ma destinati a finanziare forme di assistenza a disposizione di tutti i cittadini (assistenza sanitaria, assicurazione t.b.c., asili nido, assistenza malattia pensionati). Sistema degli oneri sociali, gravante sulle retribuzioni lorde e penalizzante soprattutto “le imprese a più alta densità del fattore lavoro e pertanto la stragrande maggioranza delle imprese cooperative” (all. 1 – Contratto cooperative sociali (T151, 2017 – 2019).

strumento mediante il quale segnalare alla pubblica amministrazione eventuali profili problematici contenuti negli appalti o nelle convenzioni per i servizi in accreditamento, nutrono grandi speranze.

Del resto, nell'analisi della relazione tra centrali cooperative e organizzazioni sindacali, non si può non tener conto del ruolo della pubblica committenza. Infatti, a seconda delle risorse che quest'ultima deciderà di destinare ai servizi in appalto o in convenzione, dipenderà la sostenibilità finanziaria delle cooperative e quante risorse, attraverso la contrattazione, le organizzazioni sindacali potranno pretendere per le retribuzioni dei lavoratori nei futuri rinnovi contrattuali.

In tal senso, l'osservatorio disegna un'innovativa sede di collaborazione sovra-aziendale attraverso la quale, le organizzazioni, ognuna nell'interesse della parte che rappresenta, potranno far valere le proprie ragioni nei confronti della pubblica committenza.

Tuttavia, seppur bisognerà attendere i successivi sviluppi, le premesse sembrano tradire le iniziali speranze. In quanto, a parere di chi scrive, le parti sociali, hanno deciso di attribuire, mediante il regolamento costitutivo, a questo organismo una dimensione prettamente tecnica anziché politica. Solo attraverso quest'ultima sarebbe stato possibile formare una voce unica nell'interlocuzione con la pubblica committenza.

Salvo la novità dell'osservatorio sugli appalti, tuttavia, non si può fare a meno di notare come, in tutti i rinnovi contrattuali susseguitisi nel tempo, l'impostazione e i contenuti di questi diritti, con buona pace del d.lgs. n. 25/2007, sia rimasta sempre la medesima.

Questo, nonostante, la partecipazione sia un valore enfatizzato nella sua importanza anche nel recente accordo interconfederale sulle linee guida per la riforma delle relazioni industriali²⁶⁵: “la realizzazione di forme di partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori costituiscono un obiettivo comune da perseguire” soprattutto con riguardo all'impresa cooperativa “che tradizionalmente nasce dal lavoro e cresce con il lavoro” e possedendo, di conseguenza, “i caratteri identitari

²⁶⁵ Sottoscritto il 12 dicembre 2018 per parte datoriale da A.G.C.I., CONFCOOPERATIVE e LEGACOOP e, per parte sindacale, da CGIL, CISL e UIL.

per assicurare buona e stabile occupazione, sviluppare le istanze di partecipazione delle lavoratrici e dei lavoratori nell'impresa".

La cooperazione, del resto, viene descritta come la forma di impresa che, soprattutto nei termini di partecipazione organizzativa, "più si presta, per le sue caratteristiche di mutualità, all'attivazione di modelli partecipativi"²⁶⁶.

Dai contenuti dei diritti di coinvolgimento passati in rassegna si rileva come attraverso essi le parti sociali, pur fermandosi all'informazione e confronto, abbiano declinato tali diritti su una dimensione, oltre che infra-aziendale, con cui le parti sindacali possono incidere fortemente nell'organizzazione aziendale, anche, e soprattutto, sovra-aziendale mediante la predisposizione di tavoli paritetici di confronto permanente e di strumenti di intervento diretto nei confronti della pubblica committenza intorno a materie che riguardano l'andamento del settore nel suo complesso.

Le ragioni di questa impostazione risiedono, come già detto, nella natura dei servizi offerti dalle cooperative sociali in quanto implicanti una relazione permanente di ascolto e confronto con l'ente committente.

4. L'effettività dei diritti di coinvolgimento nelle cooperative sociali toscane: gli esiti della ricerca empirica

In questo paragrafo sono riportati gli esiti delle interviste, in modalità semi strutturata, condotte nei confronti di responsabili e funzionari²⁶⁷ sia afferenti ad

²⁶⁶ Che se incentivati riescono a far "elevare la qualità del lavoro, la produttività, e per suo tramite, la competitività delle imprese cooperative".

²⁶⁷ Gli intervistati principali sono stati, per quanto riguarda le organizzazioni datoriali, Gianni Autorino e Olmo Gazzarri, rispettivamente responsabile settore *welfare* e responsabile lavoro, relazioni sindacali e formazione, per Legacoop Toscana e Francesco Fragola referente e responsabile di Federsolidarietà Toscana nonché responsabile relazioni sindacali Confcooperative Toscana. Per quanto riguarda le organizzazioni sindacali: Andrea Carli, CGIL FP Prato – Pistoia, Paola Salice segretaria provinciale di CGIL FP Grosseto, Andre Cano CGIL FP Siena, Gianmarco Acciai segretario provinciale di CGIL FP Arezzo, Jacopo Geirola segretario provinciale di CGIL FP Firenze, Greta Criscuoli CGIL FP Pisa, Bruno Pacini segretario della CGIL FP per la Regione

organizzazioni datoriali che sindacali, con cui si è cercato di verificare, attraverso l'analisi delle prassi sindacali concrete, il livello di effettività dei diritti di coinvolgimento²⁶⁸ nel settore delle cooperative sociali.

Si è cercato, inoltre, di dar risposta alle seguenti ulteriori domande: che tipo di relazioni sindacali ci sono in Toscana? Conflittuali o tendenti alla collaborazione? Che tipo di contrattazione collettiva si è sviluppata? Qual è, con riguardo soprattutto al recepimento dei costi del recente rinnovo, la relazione con l'ente committente? Sussistono forme di *dumping* contrattuale tra gli operatori del settore? Che tipo di relazioni intercorrono tra le organizzazioni datoriali e sindacali?

Infine, allo scopo di valorizzare anche la prospettiva delle cooperative stesse e di valutare un potenziale nesso di causalità tra le dimensioni della cooperativa ed il rispetto dei diritti di coinvolgimento si è tentato di somministrare, ad una campione selezionato di cooperative sociali, un questionario che, tuttavia, a causa della mancata collaborazione delle stesse, non ha avuto successo. Si darà comunque atto dei parziali risultati conseguiti.

Prima di entrare nel dettaglio del lavoro compiuto si rende però necessario ricostruire il contesto in cui l'indagine si inserisce.

Le cooperative sociali presenti in Italia, assumendo quale fonte l'albo nazionale delle cooperative²⁶⁹, sono, al 30.09.2024, 21.229. In Toscana ne

Toscana, un funzionario (che non ha autorizzato alla sua espressa menzione) della CISL FP Toscana e Paola Sabatini, referente nazionale di CUB sanità. Infine, per avere la prospettiva anche della pubblica committenza, è stata intervistata la Dott.ssa Serena Spinelli, assessora alla Regione Toscana, con delega al Welfare, al terzo settore, al servizio civile regionale e all'edilizia residenziale pubblica. Le interviste sono state effettuate cercando di includere tutte le organizzazioni sindacali e datoriali (ma la UIL per parte sindacale e AGCI solidarietà per parte datoriale non hanno mai offerto riscontro) e coinvolgendo tutti i territori.

²⁶⁸ Cercando di verificare il rispetto dei diritti di informazione e consultazione contemplati nel contratto collettivo delle cooperative sociali nonché il funzionamento effettivo del comitato misto paritetico regionale.

²⁶⁹ Nell'albo delle società cooperative, disciplinato dal Decreto del Ministro dello sviluppo economico del 23 giugno 2004 e successive integrazioni (DM 23.6.04 Albo coop testo integrato), sono presenti tutte le cooperative che risultano regolarmente iscritte (comprese le cooperative in stato di liquidazione). In particolare, la fonte dei dati è il Registro delle Imprese gestito

risulterebbero 769²⁷⁰ (per un'incidenza percentuale, rispetto al totale, pari a 3,62 %) di cui 382 di tipo A, 217 di tipo B, 52 non identificate (ma tra esse figurano quelle strutturate in forma di consorzio) e 119 di tipo misto.

Mentre sono 550²⁷¹ le cooperative sociali, per un totale di 30.000 addetti (di cui oltre 3000 svantaggiati), rappresentate²⁷² da Federsolidarietà, Legacoopsociali e Agci imprese sociali. Sussiste, di conseguenza, una percentuale di adesione, alle tre centrali cooperative, molto alta.

Non è un caso che la regione Toscana è l'unica, in tutta Italia, in cui, ai sensi dell'art. 10 del CCNL, è stato sottoscritto, in data 11 ottobre 2022, il contratto territoriale²⁷³: il Contratto collettivo territoriale della Toscana 2022 – 24, per le lavoratrici ed i lavoratori delle cooperative del settore sociosanitario, assistenziale, educativo e di inserimento lavorativo²⁷⁴.

da *InfoCamere*, la società consortile di informatica delle Camere di commercio Italiane (i dati vengono aggiornati con cadenza giornaliera).

²⁷⁰ Si segnala, tuttavia, che nell'albo regionale delle cooperative sociali, istituito con la L.R. 31 ottobre 2018, n. 58, nel 2023, ne risultano 525. Le cause da cui può scaturire la cancellazione dall'albo regionale, disposta dal comune capoluogo di provincia o dalla Città Metropolitana di Firenze, sono le seguenti (art. 10, l.r. 58/2018): 1. Cancellazione dall'albo nazionale previsto dall'art. 15 del d.lgs. 220/2002; 2. perdita di uno dei requisiti previsto dagli articoli 4,5 e 6, per l'iscrizione; 3. Pronuncia di un provvedimento pervista dalla normativa antimafia; 4. cessazione o sospensione dell'attività per dodici mesi; 5. Riduzione del numero dei soggetti svantaggiati al di sotto del trenta per cento previsto dall'articolo 4, comma 2, della l. 381/1991 e mancata reintegrazione di tale percentuale entro dodici mesi; 6. Mancato adempimento degli obblighi di comunicazione degli atti concernenti le modifiche dello statuto o dell'atto costitutivo.

²⁷¹ Dati presentati, dalle tre centrali cooperative, nell'ambito del convegno "Attacco al Welfare toscano: le analisi e le proposte per salvarlo" svoltosi a Firenze il 7 maggio 2024.

²⁷² A livello nazionale le cooperative ed i consorzi rappresentati sono 9000 per un totale di 400.000 lavoratori occupati (di cui 36.000 svantaggiati).

²⁷³ La contrattazione aziendale, laddove presente, disciplina perlopiù aspetti organizzativi afferenti alla banca ore, alla formazione, alla riqualificazione e ai tempi di vestizione.

²⁷⁴ La struttura contrattuale, individuata dal CCNL Cooperative sociali, è articolata su due livelli: il livello nazionale ed il livello territoriale (di norma regionale ma le parti possono stabilire, in via alternativa, di sottoscriverlo a livello provinciale). Struttura organizzata in modo fortemente gerarchico attraverso l'utilizzo di clausole di non ripetibilità che non lasciano al contratto territoriale la possibilità di disciplinare materie già disciplinate dal contratto nazionale: "Il contratto territoriale

Il contratto territoriale risulta interessante, oltre che per gli istituti che disciplina, soprattutto perché restituisce una fotografia dei rapporti tra le parti sociali. A dispetto del contratto nazionale, infatti, non è stato firmato da tutte le organizzazioni sindacali. A essere mancanti sono la UILTUCS e UIL FPL. Le ragioni della mancata firma, stando alle cronache di chi ha preso parte alle trattative discenderebbero, in apparenza, dalla mancata previsione²⁷⁵ del Premio Territoriale

riguarda materie ed istituti non ripetitivi rispetto a quelli propri del contratto nazionale. Tale contrattazione, pertanto, verrà svolta nel rispetto delle specifiche clausole di rinvio previste dal presente contratto ed ha competenza nel definire il Premio Territoriale di Risultato”. Il contratto nazionale, inoltre, individua tassativamente le materie di competenza del livello territoriale: 1. definizione delle modalità atte a permettere l’accesso delle lavoratrici e dei lavoratori interessati all’attività di qualificazione, riqualificazione e aggiornamento professionale nel rispetto di quanto previsto dall’art.70; 2. utilizzo del mezzo proprio di trasporto, per ragioni di servizio (art.46); 3. attività di soggiorno (art.83); 4. inquadramento profili professionali non specificatamente indicati tra i profili esemplificativi del sistema di classificazione di cui all’art.47, garantendo la coerenza con lo stesso; 5. Premio Territoriale di Risultato, definendone anche le modalità di eventuale traduzione in forme di welfare aziendale; 6. definizione e declinazione di strumenti di gestione di forme flessibili dell’orario di lavoro e di conciliazione tra vita professionale e personale, in coerenza con i principi indicati nelle Linee Guida presenti in allegato al presente CCNL; 7. identificazione di ulteriori attività in relazione a quanto indicato dall’art. 25 in materia di Lavoro stagionale; 8. quelle esplicitamente rinviate alla contrattazione territoriale dal presente CCNL.

²⁷⁵ Come si evince dal contratto territoriale la scelta di non inserire il premio, in coerenza con le prescrizioni del livello nazionale, è discesa dalla volontà di non aggravare ulteriormente lo stato di difficoltà economica e finanziaria attraversato dalle cooperative sociali per la contingenza economica oltre che per il mancato riconoscimento dell’aumento dei costi, da parte degli enti pubblici, correlati al rinnovo 2017 – 2019 (costi ulteriormente accresciuti con l’ultimo rinnovo): “il comparto della cooperazione sociale ha dichiarato lo <<stato di crisi>> già il 3 marzo 2020 (prima che la pandemia fosse conclamata) perché, a fronte del rinnovo del CCNL Cooperative sociali 2017 – 2019, in Toscana l’aumento contrattuale non era e non è stato quasi mai <<assorbito>> dalle basi d’asta e dalla tariffazione pubblica, (...)” con gli anni 2020 -22 che “saranno sicuramente ricordati per la crisi sanitaria ed economica che ha portato con sé la pandemia da Covid – 19 ed il settore della cooperazione sociale, esposto in prima linea soprattutto con i suoi servizi alla persona ed in particolare nel sostegno alle fragilità, è stato messo in sofferenza da vari punti di vista. Lo scenario storico – politico – sociale – economico in cui si colloca questo contratto regionale, è quindi, del tutto inedito, era e resta imprevedibile, e di conseguenza lo è il quadro complessivo in cui si muovono le cooperative sociali e le principali problematiche che interessano il comparto. Il quadro

di Risultato (PTR)²⁷⁶ ma in realtà, come emerge unanimemente dalle interviste effettuate, sarebbe la conseguenza dall’atteggiamento perennemente conflittuale e a tratti pretestuoso delle due categorie affiliate alla UIL.

Un atteggiamento che non risulterebbe apprezzato oltre che dalle organizzazioni datoriali anche dalle stesse organizzazioni sindacali in quanto ritenuto non funzionale alla causa “operaia”²⁷⁷. In ogni caso, il contratto territoriale è arrivato ben vent’anni dopo la prima stesura e ad esso si attribuisce un ruolo che va oltre la mera definizione di condizioni normative e retributive.

da <<tempesta perfetta>> - come da più parti definito – è stato completato dalla fiammata dell’energia prima e dalla crisi provocata dalla guerra in Ucraina poi che sta comportando rincari delle bollette spropositati, con conseguenti aumenti dei beni di prima necessità, in tutti i comparti e per ogni tipo di fornitura e servizio”. Nella trattativa, a fronte delle difficoltà citate, si è stabilito quindi un percorso che “ha tenuto conto dell’evidente situazione di estrema difficoltà sanitaria, sociale, economica e finanziaria che sta interessando il mondo, ma in particolare il nostro Paese e la Regione Toscana, e per queste ragioni la discussione ha per il momento rimandato la trattazione del Premio Territoriale di Risultato”.

²⁷⁶ Art. 10, lett. B.: “Il Premio Territoriale di Risultato (PTR) è strettamente correlato ai risultati conseguiti dalle imprese del territorio coinvolto in relazione alla percentuale di raggiungimento degli obiettivi incrementali nell’arco dell’esercizio fiscale di riferimento rispetto ad un precedente periodo congruo, di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione. Pertanto, al fine della definizione di tale elemento premiale le parti valuteranno in particolare gli andamenti di tutti o di alcuni degli indicatori evidenziati, prendendo in esame i dati relativi alle singole performance cooperative che determineranno conseguentemente importi diversi realtà per realtà, sulla base dei risultati raggiunti. Alla luce dei principi di cui al primo comma della presente lettera, il Premio Territoriale di Risultato sarà corrisposto ad ogni lavoratrice/ore in proporzione alle ore lavorate incrementate delle ore relative alle assenze per infortunio o per astensione obbligatoria per maternità. Il Premio Territoriale di Risultato avrà, quindi, le caratteristiche di incrementalità, non determinabilità a priori, variabilità e, in quanto incerta nella corresponsione e nell’ammontare, sarà utile per l’applicazione dei particolari regimi contributivi e fiscali previsti dalla normativa vigente. Lo stesso Premio Territoriale di Risultato sarà ad ogni effetto di competenza dell’anno di erogazione, poiché la correlazione ai risultati conseguiti è assunta dalle parti quale parametro di definizione per la corresponsione e l’ammontare. L’elemento non è utile ai fini del calcolo di alcun istituto di legge o contrattuale, in quanto le parti ne hanno definito l’ammontare in senso omnicomprensivo, tenendo conto di qualsiasi incidenza, ivi compreso il TFR”.

²⁷⁷ Purtroppo, stante il mancato riscontro, alla richiesta di un’intervista, da entrambe le categorie della UIL, non è stato possibile apprezzare il loro punto di vista.

Le parti, infatti, attraverso gli organismi da esso espressi, intendono favorire, mediante la costruzione di un'unica voce tra le parti sociali, l'interlocuzione con l'ente pubblico al fine di facilitare la comprensione delle ragioni del settore e perseguire i seguenti scopi: individuare e rimuovere gli ostacoli che impediscono la piena realizzazione di leggi, regolamenti e delibere regionali, con particolare attenzione al recepimento delle norme di settore e dei costi e, più in generale, dalla contrattazione finalizzata a dare ai lavoratori ed alle lavoratrici del comparto risposte concrete alle legittime aspirazioni al miglioramento delle condizioni di lavoro e retributive; razionalizzare i profili professionali impiegati nei servizi socio sanitari, assistenziali ed educativi; ridefinire i parametri di utilizzazione del personale nei servizi; esaminare le problematiche connesse ai servizi territoriali²⁷⁸.

²⁷⁸ Più specificatamente, l'interlocuzione si rende necessaria, nell'ottica di superare il comportamento di alcuni enti pubblici locali, per: "l'applicazione piena e diffusa della LR 58/2018 e di norme, regolamenti e delibere regionali di settore, per far adottare, nelle procedure di affidamento dei servizi alla persona le seguenti regole: - il criterio qualità / prezzo per valutare l'offerta economicamente più vantaggiosa, attribuendo un punteggio preminente alla qualità dell'offerta tecnica e progettuale, ed evitando che le formule per l'attribuzione dei punteggi all'offerta economica determinino effetti contrari rispetto al predetto rapporto; - il criterio della congruità delle basi d'asta rispetto alle tabelle ministeriali del costo del lavoro; il rispetto dei tempi di pagamento previsti dal d.lgs. n. 192/2012 (di recepimento della direttiva 2011/7/UE); Il principio della congruità della durata degli affidamenti; - la clausola di revisione del prezzo, pur in assenza di cogenza in tal senso da parte del Codice degli appalti, trattandosi di appalti con prevalenza del costo della manodopera, in caso di rinnovo del CCNL o di contratti ad esecuzione continuata o periodica; - rivedere il sistema delle regole di affidamento dei servizi e, contestualmente, rimarcare il ruolo delle cooperative sociali di tipo B (come previsto, peraltro, nell'articolato della LR 58/2018) nell'ambito dello svolgimento dei servizi che, oltre ad essere connessi a valori di primaria importanza per la collettività di riferimento ed essere particolarmente adatti per consentire l'inserimento lavorativo e l'integrazione di soggetti svantaggiati (finalità precipua delle cooperative sociali) si caratterizzano per un forte collegamento con il territorio e le comunità interessate; - dare attuazione al Protocollo d'intesa tra RT – ARTI e Parti datoriali e sindacali contenente lo "Schema di convenzione quadro per l'inserimento di soggetti disabili, ai sensi dell'art. 14 del d.lgs. 276/2003 e dell'art. 21-bis della L.R. 32/2002; elaborare ed approvare LINEE GUIDA attuative della LR 58/2018, così come previsto dall'art. 12 co. 3; l'applicazione piena e diffusa del dettato della LR 65/2020 (Norme di sostegno e promozione degli enti del Terzo settore toscano) e del d.lgs. 117/2017 (codice del Terzo Settore), con particolare riferimento alla partecipazione della cooperazione sociale

Per raggiungere questi scopi il contratto dedica alcuni articoli al comitato misto paritetico regionale e all'osservatorio regionale. Entrambi rivestono, sostanzialmente, le funzioni citate nel CCNL nazionale ma con una composizione più ristretta: due rappresentanti (un membro effettivo ed un supplente) designati da ciascuna delle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali.

A questi, con il rinnovo del contratto, si è aggiunto l'osservatorio sugli appalti e sugli accreditamenti territoriali²⁷⁹ che, come già spiegato, si occuperà di monitorare le procedure nel sistema degli appalti pubblici e la puntuale esecuzione dei pagamenti da parte delle stazioni appaltanti nei confronti delle società esecutrici. Svolgerà, inoltre, un attento e costante monitoraggio dell'evoluzione normativa e giurisprudenziale in materia di appalti, al fine di individuare gli aspetti più critici ed elaborare possibili soluzioni migliorative.

In ragione di quanto sopra, facendo sintesi tra le indicazioni contrattuali e gli esiti delle interviste, gli obiettivi principali e attuali delle organizzazioni datoriali e sindacali sono il recepimento dei costi del rinnovo contrattuale da parte delle stazioni appaltanti (insieme al superamento dell'offerta economica come mantra), l'adeguamento delle quote negli accreditamenti e l'introduzione di precisi criteri di selezione dei contratti collettivi applicabili tra gli operatori del settore²⁸⁰.

Su questo piano, se nel sistema degli appalti, si sono registrati importanti passi in avanti sia in virtù del nuovo codice degli appalti (d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36) che prevede espressamente all'art. 11 l'obbligo di applicare al personale impiegato in lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni "il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività oggetto

alla definizione dei processi di co-programmazione, con le connesse azioni di progettazione e co – progettazione e dell'utilizzo del regime di autorizzazione e accreditamento come modalità di erogazione dei servizi da parte delle cooperative sociali di tipo A (art. 13, LR 58/2018).

²⁷⁹ Costituito in Toscana lo scorso giugno.

²⁸⁰ Nel capitolo successivo verranno chiariti i limiti dell'attuale assetto di regole e formulate delle potenziali proposte.

dell'appalto o della concessione svolta dall'impresa anche in maniera prevalente²⁸¹”, sia in virtù delle delibere di alcuni virtuosi comuni toscani come Livorno e Firenze che hanno introdotto il “salario minimo comunale” negli appalti pubblici.

In particolare, il Comune di Livorno, con la delibera del Consiglio Comunale n. 253 del 11.12.2023, ha impegnato il Sindaco e la Giunta ad introdurre²⁸² “l'adeguamento per tutti i dipendenti del Comune di Livorno e per coloro che lavoreranno in un appalto comunale ad un salario minimo di 9 euro l'ora nonché ad introdurre, previa necessaria valutazione di conformità con la specifica normativa di settore di cui al vigente Codice degli appalti, la preconditione obbligatoria nella stesura del testo di tutti gli appalti comunali che tutti i lavoratori che saranno impegnati da coloro che si aggiudicheranno un appalto del Comune di Livorno, dovranno avere un salario minimo di 9 euro l'ora”.

Allo stesso modo, il Comune di Firenze, con la delibera di Giunta Comunale n. 97 del 2024, ha stabilito che in tutte le procedure di gara, in coerenza con quanto previsto all'art. 11 del Codice degli Appalti, al personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, sia applicato il contratto collettivo maggiormente attinente alla attività svolta stipulato dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative, salvo restando i trattamenti di miglior favore; i contratti indicati nelle procedura di gara dovranno prevedere un trattamento economico minimo inderogabile pari a 9 euro l'ora.

²⁸¹ Si segnala anche l'art. 3 della l.r. toscana 16 aprile 2019, n. 18 che stabilisce, per il personale impiegato negli appalti, l'applicazione del “contratto collettivo nazionale, territoriale o aziendale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative a livello nazionale, il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con le effettive attività da espletare nell'ambito dell'appalto”.

²⁸² Oltre a “sostenere in sede Anci e, attraverso di essa, in Conferenza Stato-Città, nonché in tutte le sedi opportune, di concerto con i sindacati, tutti gli atti e le misure che portino all'istituzione di un salario minimo legale per i lavoratori italiani, sia pubblici che privati, portando avanti tutte le necessarie iniziative nei confronti del Parlamento volti all'adozione di provvedimenti legislativi tesi a perseguire gli obiettivi stabiliti nei trattati dell'UE, cioè tutelare i lavoratori da retribuzioni indebitamente basse”;

Qualora l'impresa, chieda, in sede di offerta, di applicare un contratto diverso da quello indicato nel bando di gara, l'amministrazione effettuerà un'analisi integrale del contratto, comparando il contratto indicato con il contratto offerto, per verificare l'equivalenza²⁸³ sia delle tutele economiche (in particolar modo il rispetto del trattamento minimo di 9 euro) che delle tutele normative²⁸⁴.

Non si può dire altrettanto per il sistema dei servizi in accreditamento ove, da una parte, gli aumenti dei costi correlati al rinnovo contrattuale non sono stati ancora recepiti dalla pubblica committenza e, dall'altra, il perdurare della mancanza di regole in materia di contrattazione collettiva, favorisce un sistema concorrenziale al ribasso nel settore²⁸⁵.

Per quanto riguarda l'applicazione, da parte delle Cooperative Sociali, del CCNL Cooperative Sociali (T151) emerge un giudizio complessivamente positivo: il contratto ha una copertura applicativa corrispondente quasi al 100 %. Anche se non mancano le eccezioni rappresentate dall'applicazione, in luogo del contratto delle cooperative sociali, di contratti separati (ossia non firmati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative)²⁸⁶ oppure di contratti collettivi che,

²⁸³ Per fare questa verifica dettagliata, denominata 'giudizio di equivalenza', l'amministrazione seguirà le indicazioni fornite dall'Anac e dall'ispettorato nazionale del lavoro.

²⁸⁴ Oltre che a verificare puntualmente il rispetto dell'applicazione del contratto e delle condizioni contrattuali in maniera costante redigendo ogni 6 mesi un report relativo agli appalti in essere del Comune di Firenze e alle verifiche sui contratti e ad organizzare incontri con le organizzazioni sindacali al fine di verificare come raggiungere l'obiettivo per l'Amministrazione Comunale che tutti i contratti in essere prevedano un trattamento economico minimo inderogabile pari a 9 euro l'ora. A tal fine il Comune si è anche impegnato ad effettuare una ricognizione di tutti i contratti in essere stipulati a partire dall'anno 2022, verificando quelle che sono le condizioni applicate sia dal punto di vista economico sia dal punto di vista normativo.

²⁸⁵ V. *infra*.

²⁸⁶ In alcuni casi, estremamente eccezionali, si è fatto riferimento al CCNL Anaste (T131) firmato da Anaste – Associazione Nazionale Strutture Territoriali e, per parte sindacale, da CIU – Unionquadri, Confederazione Italiana di Unione delle Professioni intellettuali, SNALV Confasal – Sindacato Nazionale Autonomo Lavoratori, CSE Sanità (Federazione delle professioni sanitarie sociali tecniche e amministrative della Confederazione CSE, CSE Fulscam - Federazione Unitaria Lavoratori Servizi, Commercio, Albergo e Mensa, Confelp – Confederazione Europea Lavoratori e Pensionati, al CCNL Aninsei, (T231) sottoscritto, per parte sindacale da CISL Scuola, UIL Scuola

nel caso specifico, sono fuori settore²⁸⁷ come Uneba e FISM. In alcuni casi, particolarmente gravi, si assiste invece a forme di lavoro grigio e di lavoro nero²⁸⁸.

Tuttavia, alla luce dell'aumento dei costi correlati al rinnovo contrattuale, è stato fatto notare come sussista il rischio di fuga dal modello contrattuale delle cooperative sociali in favore di contratti economicamente e normativamente più vantaggiosi (sono stati già registrati dei casi).

In questo contesto, ci si è chiesti quale sia il livello di effettività dei diritti di coinvolgimento sindacale di matrice contrattuale. Al riguardo, dalle interviste effettuate, sia a parte datoriale²⁸⁹ che sindacale²⁹⁰, si riscontra un generale rispetto

e Snals Confsal applicato nell'ambito di un appalto per un asilo nido del Comune di Firenze e al CCNL per il personale dipendente del settore assistenziale, socio-sanitario e delle cure post-intensive (T09M) firmato per parte datoriale da Confindustria Salute Sanità e Cura; Confindustria Imprese per l'Italia e per parte sindacale da Fisascat Cisl e Uil.

²⁸⁷ Quando ciò avviene, riguarda principalmente cooperative spurie ossia non aderenti alle tre centrali cooperative. È il caso, ad esempio, di una grande cooperativa sociale che, in Toscana, applica al personale dipendente il CCNL AIOP. Contratto collettivo per il personale dipendente delle RSA e delle altre strutture residenziali e socioassistenziali associate AIOP, sottoscritto, per parte sindacale, da UGL Sanità, FISMIC – CONFISAL (sez. sanità), SI – CEL (Sindacato italiano – confederazione europea del lavoro), FIALS (Federazione italiana autonomi lavoratori sanità), CONFISAL, FSE (Federazione sanità europea) che risultando fermo da molti anni è molto indietro sulla parte economica.

²⁸⁸ Con l'espressione lavoro nero e lavoro grigio si identificano due possibili sfumature del c.d. lavoro sommerso. Quest'ultima è un'espressione che non ha una definizione univoca sul piano statistico o giuridico ma che serve ad identificare quelle fattispecie che si discostano dal modello legale. In particolare, il lavoro nero identifica i casi di "invisibilità giuridica" del rapporto di lavoro ove il datore di lavoro impiega personale senza la preventiva comunicazione al centro per l'impiego territorialmente competente (modello UNILAV) ovvero personale extracomunitario sprovvisto di permesso di soggiorno mentre con il lavoro grigio si identificano quei rapporti di lavoro formalmente regolari ma che nella pratica presentano irregolarità.

²⁸⁹ Gianni Autorino, Legacoop: "Il nostro è un modello che prevede un'interlocuzione stabile dei sindacati con le compagini sociali che guidano le cooperative. Questo nelle più grandi è sicuro, nelle medie è diffuso, nelle piccole è talvolta un po' difficile anche per l'immedesimazione organica dei soci".

²⁹⁰ Tuttavia, è stato precisato che gli scambi dei flussi informativi sono a senso unico: ossia se non è il sindacato a richiedere informazioni le aziende rimangono silenti. Salvo, ad esempio, nei

delle richieste informative e delle eventuali richieste di confronto sulle materie indicate nel CCNL quando queste sono di carattere “patologico” ossia riguardano situazioni in cui il problema già sussiste mentre le informazioni di carattere “fisiologico” (ossia quelle riguardanti le materie previste dall’art. 9) non risultano essere un terreno largamente esplorato²⁹¹. Rispetto a quest’ultimo punto, nel corso delle interviste, è emerso come ciò non sia la conseguenza del disinteresse del sindacato ma dell’incapacità a farvi fronte con le attuali forze.

Richieste che, comunque, nella maggior parte dei casi, vengono effettuate su un terreno informale²⁹² così come informali sono le risposte²⁹³. Tranne che in casi specifici, ad esempio, in vista di una potenziale vertenza, ove si cerca di acquisire più informazioni possibili, facendo ricorso anche all’art. 9. È stato il caso, verificatosi negli anni 2021 – 2022, in cui a tutte le cooperative, per la verifica dell’inquadramento dei lavoratori impiegati negli asili nido, sono stati richiesti gli elenchi del personale con i relativi livelli di inquadramento.

cambi di appalto ove sono le cooperative a richiedere alle organizzazioni sindacali aiuto per una chiara e trasparente informazione tra cooperativa subentrante e uscente. In tal senso, esemplificative sono le parole di Andrea Carli, FP CGIL Prato – Pistoia, il quale spiegava che, rispetto ai punti che afferiscono all’art. 9 del CCNL cooperative sociali viene spesso cercato quando sorgono problematiche (“ad es. una cooperativa che ora chiude i battenti mi ha cercato prima informalmente, poi si è fatto tutto il percorso con i sindacati firmatari del contratto coop sociali per addivenire ad un accordo di passaggio del personale in forma di tutela di tutti i diritti dei singoli contratti delle persone”).

²⁹¹ Con l’eccezione del giudizio di Francesco Fragola, Federsolidarietà che ravvisa, soprattutto come accaduto in occasione del precedente rinnovo contrattuale (2017 – 2019), un ricorso ai diritti di informazione e consultazione, da parte delle organizzazioni sindacali, non solo molto frequente ma a volte a tratti improprio ed eccedente l’ambito dell’art. 9.

²⁹² Che quando effettuate non si limitano alle materie tipizzate dal contratto collettivo perché, come efficacemente spiegatomi dal segretario CGIL FP Bruno Pacini, il sindacato, nel limite dei rapporti di forza, si muove in una dimensione che prescinde dal dato formale (e dalle tutele da esso scaturenti come l’art 28 n. 300/1970) e che può avvalersi, all’esigenza, delle legittime forme di conflitto.

²⁹³ A riguardo, la segretaria provinciale di Grosseto, Paola Salice FP riportava, nell’ambito dell’intervista effettuata, un’interessante pratica sindacale ossia una volta al mese, ogni mese, insieme ai lavoratori in assemblea vengono coinvolti anche i datori di lavoro.

Terminale dei diritti di coinvolgimento sindacale, a livello di cooperativa sociale, è prevalentemente, se non esclusivamente, il modello RSA. Ciononostante, il contratto collettivo richiama, come modello di rappresentanza sindacale, nelle cooperative e nelle società collegate, le RSU²⁹⁴. Dalle interviste effettuate emerge come ciò sia la conseguenza delle oggettive difficoltà collegate in parte al contesto (i continui cambi di gestione rischiano di rendere il complesso lavoro ad esse preordinate del tutto inutile) e in parte alle complesse dinamiche sindacali che rende difficile riuscire a raggiungere il consenso del 50 % + 1.

²⁹⁴ Costituite ai sensi dei protocolli d'intesa sottoscritti tra LEGACOOP, CONFCOOPERATIVE, AGCI, e CGIL, CISL, UIL in data 13.9.94 e in data 28.07.2015 (qualificati come parte integrante del CCNL).

A favorire questo clima collaborativo²⁹⁵ sono le storiche buone relazioni²⁹⁶ che intercorrono tra le organizzazioni sindacali e datoriali oltre che con le stesse cooperative²⁹⁷. Ad incidere sulle stesse, in termini favorevoli, sono fattori come le

²⁹⁵ Gianni Autorino, Legacoop, individua tre fasi storiche nelle relazioni sindacali toscane: una prima fase (1991 – 2005) che è quella in cui le cooperative sociali avevano una dimensione, nella maggior parte dei casi, molto circoscritta. In questa fase, l'ente committente vedeva nella cooperazione sociale un *partner* con cui collaborare per la realizzazione dei servizi alla comunità (sia sul piano dei servizi sociosanitari che educativi – assistenziali). Durante questo periodo, il rapporto con le organizzazioni sindacali risultava molto limitato e, di conseguenza, difficilmente conflittuale; una seconda fase (2006 – 2015) ove le cooperative hanno cominciato a ricevere, da parte dell'ente pubblico committente, richieste di performance più elevate che ha portato le stesse ad assumere un assetto più imprenditoriale. Le accresciute dimensioni delle cooperative hanno avuto quale naturale conseguenza quella di accrescere la contrapposizione con il sindacato ("il mondo del sindacato in qualche modo ha iniziato, giustamente, ad entrare in relazione con le cooperative sociali, con le associazioni di rappresentanza delle imprese sia per affrontare alcuni temi specifici sia per verificare insieme quali percorsi intraprendere"); la terza fase (2015 – oggi), quella attuale, ove è terminato l'assestamento della cooperazione sociale, e che, seppur dovrà essere valutata nel lungo periodo, si caratterizza per il complesso rapporto con la pubblica committenza che sembra non ascoltare le istanze delle cooperative sociali. Rapporto, quello tra cooperative sociali e organizzazioni sindacali, descritto da quest'ultimo come di tendenziale collaborazione: "In generale, il rapporto tra sindacato e mondo della cooperazione sociale non è un rapporto tendenzialmente contrappositivo. È un rapporto che cerca di percorrere alcune strade comuni da punti di vista diversi. Perché se provi ad immaginare il sindacato va a sostenere i lavoratori, le imprese sono l'espressione dell'insieme dei lavoratori. Quindi, non c'è un padrone dentro una cooperativa. Di conseguenza, ci sono delle affinità, ci sono dei percorsi che in qualche modo vanno fatti in parallelo. Non integrati, perché è giusto che si mantenga un distinguo. Ma sono percorsi che devono andare in parallelo perché comunque l'oggetto dell'interesse è più o meno lo stesso".

²⁹⁶ Come si riscontra dagli esiti delle interviste (con l'eccezione del segretario FP Cgil Bruno Pacini).

²⁹⁷ Di diverso avviso, Bruno Pacini, segretario regionale FP CGIL: "dire che in assoluto non c'è un conflitto è un errore così come dirlo che c'è in assoluto. La contrattazione è un equilibrio tra due forze contrapposte: può scendere nel conflitto o può fermarsi un attimo prima. Non c'è una conflittualità costante continuativa ma se lei guarda in qualsiasi tipo di rapporto tra organizzazioni confederali e le controparti non si può dire che c'è una sistematicità di conflitto. Uno pensa a Confindustria, il sindacato ha fatto tantissimi protocolli d'intesa, ha fatto tanti accordi. Poi c'è il tema della FIAT che, ad un certo punto, esce e abbandona Confindustria e si fa un accordo per conto suo. Però io non direi né che c'è un'alta conflittualità né che c'è assenza di conflittualità. C'è ancora

dimensioni limitate e l'azione territorialmente circoscritta, al territorio toscano, delle cooperative sociali toscane²⁹⁸.

Relazioni che spesso si traducono nel far squadra, pur rappresentando interessi differenti, nei confronti dell'ente committente, il quale spesso è mosso da una logica puramente economica con la conseguenza di bandire gare di appalto, ove, ad esempio, si richiede l'impiego di "assistenti scolastici" (inquadri al livello C1) a cui però si finisce per attribuire funzioni complesse come l'organizzazione del lavoro di un bambino portatore di handicap, la preparazione di un progetto per la scuola, attività per il miglioramento delle capacità di apprendimento che

oggi, in questo settore, una difficoltà a riconoscersi, reciprocamente, come controparti, ad esercitare il proprio ruolo, una per i lavoratori, una per l'impresa. Le due cose, in realtà, dovrebbero stare insieme ma siamo ancora ad un passaggio culturale che non è stato fatto. Siamo ancora fermi ad un contratto appoggiato su una legge degli anni 90', con un linguaggio vetusto che non si è ammodernato neanche rispetto al tema dell'accresciuta professionalità dei lavoratori. C'è una resistenza, in realtà, proprio da parte dei rappresentanti delle associazioni d'impresa. Poi noi cerchiamo di tenere i rapporti con tutti i datori di lavoro. In alcuni casi si va allo scontro, in altri casi si riesce a mediare ma non vuol dire che sia un settore esente dal conflitto".

²⁹⁸ Sulla cooperativa come impresa territoriale) v. SCALVINI F., *La solidarietà e la cooperazione per un'economia a misura d'uomo, animazione sociale*, 1987, p. 91: "La cooperazione di solidarietà sociale come la intendiamo noi è luogo di raccordo, di organizzazione e di valorizzazione delle risorse presenti entro un territorio definito. È il luogo dove chi partecipa attivamente vede l'orizzonte conclusivo del proprio operare, dove ci si riconosce nelle cose e nelle persone, dove si crea un legame stretto tra i bisogni diversi (il bisogno del lavoro con quello dell'identità sociale; il bisogno di realizzare i propri ideali con il bisogno di chi invece deve far ancora emergere il livello della propria coscienza, ecc.), all'interno di una comunità che ha già, ed in questo modo riconferma, una propria identità. Noi non siamo d'accordo su alcune ipotesi, che peraltro stanno qua e là emergendo, di grandi strutture di tipo cooperativo che, in nome di vere o presunte economie di scala, operano su territori estesi quali province o addirittura regioni, gestendo servizi con un'unica direzione centralizzata. Crediamo invece che creare nuclei cooperativi all'interno di modeste realtà territoriali significa poter valorizzare tutte le risorse che quel territorio esprime: risorse professionali, di volontariato, risorse degli utenti che si trasformano così da utenti in produttori, cioè artefici sempre più consapevoli del proprio recupero umano e del proprio riscatto sociale. Quini, per noi, impresa di tipo territoriale è quella che sa coagulare ed organizzare le risorse di un territorio, ottimizzandone l'uso in funzione dell'esercizio dell'attività prefissata".

implicano, a dispetto del valore economico calcolato nell'appalto, un livello di inquadramento più alto (D1/D2).

In questi casi, sindacato e cooperativa, contrattano insieme per ottenere adeguate condizioni sia per chi gestisce il servizio che per chi ci lavora. A riguardo, sono molto significative le parole di Jacopo Geirola, segretario provinciale di Firenze per la CGIL FP: “I rapporti con le cooperative sociali sono legati anche alla pubblica committenza. In quanto i contratti di lavoro sono privati ma si inseriscono nel contesto dei servizi pubblici, l'esempio lampante è che quando si rinnova un contratto collettivo bisogna chiedere le risorse, altrimenti è un casino, al pubblico²⁹⁹”.

Del resto, come messo in evidenza dallo stesso, a prescindere dai rapporti con la cooperativa sociale, a determinare le condizioni presenti e future dei lavoratori sono le condizioni stabilite dalla pubblica committenza tanto da essere di uso comune, con riguardo agli appalti, il seguente ragionamento: “non affezioniamoci tanto alla cooperativa in sé ma affezioniamoci a che l'appalto sia fatto bene ci sia tutto, ci siano tutte le regole, ecc.”

Il comitato misto paritetico regionale, invece, al netto delle sue formali attribuzioni, costituisce una sede di contrattazione permanente tra le parti sociali che facilita le relazioni industriali e che ha mostrato la sua efficacia in numerosi momenti e su tante questioni attinenti all'assetto di mercato, soprattutto durante l'emergenza pandemica da *covid* – 19. È stato proprio durante quest'ultimo periodo che, nell'ambito del Comitato misto paritetico, le parti sociali hanno ricominciato ad incontrarsi in quanto, nei 7 anni precedenti (2012 – 2019), questo non era più avvenuto. Le ragioni sono da ravvisarsi nella conflittualità emersa a seguito della disdetta unilaterale, da parte delle centrali cooperative, dell'ERT previsto nel precedente accordo territoriale.

Si tratta di una scelta che fu, a parere di Federsolidarietà, nella persona di Francesco Fragola, la conseguenza dei tagli alla spesa pubblica dettati dalla crisi

²⁹⁹ Come avvenuto in occasione dell'ultimo rinnovo contrattuale, ove con una celerità mai vista prima, sono state subito sottoscritte le tabelle ministeriali dei costi.

economica italiana e che, a cascata, hanno fortemente interessato le cooperative sociali accrescendone le difficoltà finanziarie ed economiche.

Come spiegato in premessa si è tentato, mediante la somministrazione di un questionario, di acquisire la prospettiva delle stesse cooperative sociali.

Dalle risposte fornite, emergono alcuni elementi interessanti: in primo luogo, tutte sono iscritte ad una delle tre organizzazioni datoriali (prevalentemente a Federsolidarietà), in secondo luogo tutte applicano il CCNL Cooperative sociali e che la Fp Cgil è il sindacato largamente più rappresentativo sui luoghi di lavoro.

Inoltre, vi è una generale condivisione dell'ideale partecipativo ma non nella forma del coinvolgimento sindacale. Del resto, l'interazione con le organizzazioni sindacali si esaurirebbe nelle informative nei cambi di appalto. Le cooperative hanno inoltre dichiarato di non aver mai ricevuto richieste di informazioni sindacali (neanche nei casi indicati dall'art. 9 del CCNL) e che solo un terzo si confronta con i sindacati sull'applicazione delle norme lavoristiche.

Il rapporto con il sindacato, da parte di chi esprime una valutazione positiva dello stesso³⁰⁰, viene concepito in termini prettamente utilitaristici ossia, esclusivamente, per risolvere eventuali controversie. Così si desume dalle risposte fornite alla seguente domanda: quali sono le principali ragioni per cui avete un'opinione positiva delle organizzazioni sindacali? “La concertazione favorisce un clima aziendale positivo e fa sentire il personale tutelato e coinvolto”; “fondamentali per far accrescere la consapevolezza nei lavoratori dei regolamenti aziendali ma facendoli sentire al contempo tutelati”; “perché rappresentano i lavoratori con l'obiettivo di tutelarne i diritti”.

Tuttavia, a fronte di un campione selezionato di 225 cooperative³⁰¹ hanno risposto solo in 9 per cui, rispetto ai risultati raggiunti, l'analisi effettuata assume

³⁰⁰ C'è anche chi ne dà un giudizio negativo qualificando la tutela fornita ai lavoratori come contrapposta agli “sforzi dei soci lavoratori che si impegnano e portano avanti la cooperativa con sacrifici”.

³⁰¹ Il campione è stato selezionato, sulla base degli elenchi forniti dalla Camera di Commercio di Firenze, tra le imprese che risultano avere più di quindici dipendenti. Quest'ultimo costituisce il requisito dimensionale richiesto per l'accesso ai diritti di informazione e confronto dal CCNL Cooperative Sociali (T151).

un valore prettamente indicativo che denota una scarsa collaborazione e, probabilmente, il timore di fornire indicazioni chiare rispetto alle domande poste.

CAPITOLO IV

I DIRITTI DI COINVOLGIMENTO DEI LAVORATORI NELLE COOPERATIVE SOCIALI: UN CONFRONTO TRA ITALIA E SPAGNA

1. Un'ipotesi di ricerca in chiave comparata

L'analisi comparata, come dimostrato da autorevole dottrina³⁰² attraverso l'analisi delle soluzioni e delle scelte tecniche di un altro Paese, costituisce un mezzo educativo fondamentale per la maturazione di un approccio critico nei confronti del proprio ordinamento giuridico. Inoltre, con la nascita dell'Unione Europea, si rende necessaria un'analisi che tenga conto non solo delle regole europee ma anche di quelle dei singoli ordinamenti.

Questo vale anche per il diritto del lavoro “che, pur essendo un diritto di matrice marcatamente nazionale, non può più essere considerato un fenomeno da contenere entro i nostri limiti”³⁰³.

In questa prospettiva, si è deciso di mettere a confronto l'ordinamento giuridico italiano con quello spagnolo perseguendo due obiettivi principali: da un lato, verificare affinità e differenze nelle modalità di recepimento della Direttiva 2002/14/CE, attuata in Italia con il d.lgs. n. 25/2007 e in Spagna con la l. n. 38/2007; dall'altro, analizzare se il modello delle *cooperativas de iniciativa social* spagnole presenti affinità con quello italiano delle cooperative sociali.

³⁰² V. TREU T., *Comparazione e circolazione dei modelli nel diritto del lavoro italiano*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1979; SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1990.

³⁰³ MAGNANI M., *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli Editore, Torino, 2017, p. 3.

2. I diritti di partecipazione nell'ordinamento giuridico spagnolo

Le relazioni industriali spagnole hanno seguito un percorso storico, per molti aspetti, analogo a quello italiano: dall'associazione sindacale qualificata come delitto, alla libertà sindacale di inizio Novecento, passando per il regime autoritario di Francisco Franco, fino alla transizione democratica culminata nella Costituzione del 1978³⁰⁴.

La Costituzione spagnola, nel segno del superamento del precedente regime autoritario con l'art. 129, c. 2 CE, seppur su un piano prettamente programmatico, affermando: "i pubblici poteri promuoveranno efficacemente le diverse forme di partecipazione nell'impresa"³⁰⁵ riconosce il valore della partecipazione ma lascia, come l'art. 46 della Costituzione italiana, al legislatore ordinario, la scelta su come darne attuazione concreta. Al contempo, con il comma successivo, la rilancia nei termini di partecipazione forte: "similmente stabiliranno le modalità per agevolare l'accesso dei lavoratori alla proprietà dei mezzi di produzione"³⁰⁶.

Una prospettiva, quella della partecipazione, che deve essere interpretata come derivazione ulteriore del principio già contenuto all'art. 9 CE con cui si

³⁰⁴ "Questa nuova situazione politico-giuridica modificò sostanzialmente il precedente schema di assoluto interventismo statale nel sistema delle relazioni di lavoro, riconoscendo inequivocabilmente il principio dell'autonomia collettiva. Da un lato, ciò ha indubbiamente significato, a differenza del modello autoritario franchista, la consacrazione di una libertà organizzativa che ha permesso a questi soggetti collettivi di scegliere, senza alcuna interferenza, la formula associativa o di semplice coalizione, stabile o spontanea, con o senza personalità giuridica, che desideravano, costituendo organizzazioni collettive e/o sindacali libere e indipendenti. Una libertà che non solo non è incompatibile, ma che si armonizza pienamente con un modello che promuove << l'azione sindacale >>. La disciplina specifica che la Costituzione prevede, in materia di organizzazione sindacale degli interessi collettivi professionali, appare dispersa o sparsa in un numero relativamente elevato di precetti ma che costituiscono un gruppo normativo che regola l'azione sindacale: (...) art. 129, co. 2 (forme di partecipazione dei lavoratori all'impresa)". (Traduzione mia); cfr. MONEREO PÉREZ J. L., MOLINA NAVARRETE C., MORENO VIDA M. N., *Manual de derecho sindical*, Décima edición, Editorial Comares, p. 42.

³⁰⁵ (Traduzione mia).

³⁰⁶ (Traduzione mia).

invitano i pubblici poteri ad “agevolare la partecipazione³⁰⁷ di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale³⁰⁸” oltre che dell’art. 20 CE sul diritto di informazione e libertà di espressione³⁰⁹ e contemperata con gli artt: 18, co. 1 CE sul diritto all’onore e alla riservatezza³¹⁰, 18, co. 4 CE sul diritto alla protezione dei dati³¹¹, 33 CE sul diritto alla proprietà privata e alla successione ereditaria³¹² e con l’art. 38 CE sulla libertà d’impresa³¹³. Quest’ultimi, in quanto principi

³⁰⁷ “Tuttavia, per quanto riguarda l’art. 9.2 CE, va notato fin da subito che il suo contenuto è alquanto più complesso ed esteso del semplice riconoscimento della partecipazione dei cittadini. Il suo contenuto, infatti, contiene diversi compiti che il potere costituente affida ai poteri pubblici (...) e gli ordina di promuovere le condizioni necessarie per << agevolare la partecipazione di tutti i cittadini alla vita politica, economica, culturale e sociale >>. Si tratta di un riconoscimento esplicito del principio di partecipazione dei cittadini in senso ampio, e quindi di una clausola generale di partecipazione che, senza dubbio, trova la sua giustificazione e il suo fondamento nella configurazione costituzionale della Spagna come << Stato sociale e democratico di diritto >>, come sostenuto nell’articolo 1 della Costituzione. Ma a sua volta, questa clausola generale è stata oggetto di un importante sviluppo in diversi precetti costituzionali attraverso i quali si proiettano le diverse sfere sociali su cui si basa o si può proiettare la suddetta partecipazione. Tra questi possiamo citare (...), la partecipazione all’impresa riconosciuta ai lavoratori dall’art. 129, co. 2 CE in cui si richiede ai poteri pubblici di promuovere efficacemente le << varie forme di partecipazione all’impresa >> (Traduzione mia); cfr. FERNÁNDEZ DOCAMPO B., *Implicación y participación de los trabajadores en la empresa. El modelo Español* a cura di CABEZA PEREIRO J., FERNÁNDEZ DOCAMPO B., *Participación y acción sindical en la empresa*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2013, p. 84.

³⁰⁸ (Traduzione mia).

³⁰⁹ “Sono riconosciuti e protetti i diritti: a) Ad esprimere e diffondere liberamente pensieri, idee e opinioni con la parola, la scrittura o qualsiasi altro mezzo di riproduzione; b) Alla produzione e creazione letteraria, artistica, scientifica e tecnica; c) Alla libertà accademica; d) A comunicare o ricevere liberamente informazioni veritiere con qualsiasi mezzo di diffusione; La legge regolerà il diritto alla clausola di coscienza e al segreto professionale nell’esercizio di queste libertà”. (Traduzione mia).

³¹⁰ “È garantito il diritto all’onore, alla riservatezza personale e familiare e alla propria immagine”. (Traduzione mia).

³¹¹ “La legge porrà limiti all’uso dell’informatica per salvaguardare l’onore e la riservatezza personale e familiare dei cittadini e il pieno esercizio dei loro diritti” (traduzione mia).

³¹² “È riconosciuto il diritto alla proprietà privata e all’eredità (Traduzione mia).

³¹³ “Si riconosce la libertà d’impresa nel quadro dell’economia di mercato. I pubblici poteri garantiscono e proteggono il suo esercizio e la difesa della produttività, in accordo con le esigenze

fondamentali, sono gerarchicamente sovraordinati³¹⁴ all'art. 129, c. 2 CE che rappresenta, al pari dei principi in materia di politica sociale ed economica, una norma programmatica che necessita l'intervento del legislatore.

La traduzione legislativa dell'art. 129, co. 2 CE, è avvenuta con l'art. 4 dell'*Estatuto de los Trabajadores* (da ora ET) che ribadisce il diritto dei lavoratori all'informazione, consultazione e partecipazione nell'impresa e con l'art. 61 ET che, nelle modalità previste dall'art. 64 ET³¹⁵, sancisce il diritto dei lavoratori, attraverso gli organismi di rappresentanza, a partecipare alla gestione dell'impresa³¹⁶.

L'art. 64 ET, limitandosi alla previsione di diritti di informazione e consultazione, disegna un modello di partecipazione³¹⁷ debole. Debolezza acuita

dell'economia generale e, se del caso, della pianificazione" (Traduzione mia).

³¹⁴ Sul rapporto tra diritti di coinvolgimento e libertà sindacale v. PRECIADO DOMENÉCH C. H., *Derechos de información, audiencia, consulta y participación de los representantes de los trabajadores*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2012, p. 22: "In linea di principio, questi diritti sono diritti di configurazione legale, non diritti fondamentali. (...) Tuttavia, quando vengono esercitati dai delegati sindacali, fanno parte dell'attività sindacale (per informare, bisogna prima essere informati) e il diritto dei delegati sindacali di accedere alla stessa documentazione e alle stesse informazioni che l'azienda deve mettere a disposizione del comitato aziendale, nonché di tenere informati i propri rappresentanti, fa parte della libertà sindacale. (Traduzione mia).

³¹⁵ Articolo più volte modificato: con la Ley 7 gennaio 1991, n. 2, "sobre derechos de información de los representantes de los trabajadores en materia de contratación"; con il Real Decreto-Ley 27 novembre 1998, n. 15, "Medidas Urgentes para la Mejora del Mercado de Trabajo en Relación con el Trabajo a Tiempo Parcial y el Fomento de su Estabilidad"; con la Ley Orgánica, 22 marzo 2007, n. 3, per la "igualdad efectiva de mujeres y hombres."; con la Ley 6 novembre 2007, n. 38 "en materia de información y consulta de los trabajadores y en materia de protección de los trabajadores asalariados en caso de insolvencia del empresario" e da ultimo con il Real Decreto Legislativo del 23 ottobre 2015, n. 2.

³¹⁶ Sul punto, però, si sottolinea come "l'impulso ai diritti di partecipazione nell'ordinamento spagnolo (Art. 64 e 65 ET) non è la conseguenza del mandato costituzionale di << promuovere efficacemente >> le varie forme di partecipazione all'impresa, ma piuttosto la necessità di rispondere ai requisiti minimi di armonizzazione derivanti dal diritto dell'UE (Traduzione mia); cfr. NAVARRO NIETO F., *Los derechos de participación de los trabajadores en el nuevo escenario del derecho del trabajo en espana*, cit., p. 131.

³¹⁷ Debole, ma pur sempre partecipazione. In tal senso anche PRECIADO DOMENÉCH C. H.,

dalla “complessità giuridica del sistema e dalle relative lacune, così come per la debolezza del ruolo della contrattazione collettiva su questo terreno, cosa che impedisce di parlare di un’effettiva capacità di controllo sulla gestione imprenditoriale da parte dei rappresentanti per mezzo di tali diritti di informazione e consultazione”.³¹⁸

La norma³¹⁹ scandisce l’obbligo di informazione e consultazione³²⁰ su tutte le questioni che possono riguardare i lavoratori, nonché la situazione dell’impresa

Derechos de información, audiencia, consulta y participación de los representantes de los trabajadores, cit., p.19: “Pertanto, i diritti di informazione, audizione e consultazione, in quanto diritti dei rappresentanti unitari, sono forme di partecipazione nell’impresa” (Traduzione mia).

³¹⁸ NAVARRO NIETO F., *Partecipazione dei lavoratori nell’impresa, articolazione contrattuale e disapplicazione di regole collettive: sul doppio canale spagnolo*, a cura di PEDRAZZOLI M., *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell’impresa: tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Franco Angeli, Milano, 2021, p. 97.

³¹⁹ Ponendosi dalla prospettiva dei rappresentanti dei lavoratori (intesi sia come membri del comitato d’impresa che come rappresentanti sindacali) è possibile declinare il diritto d’informazione sia come diritto attivo, ossia come diritto a informare i lavoratori, che come diritto passivo: ossia il diritto ad essere informati (l’art. 64 disciplina proprio questa dimensione del diritto di informazione).

³²⁰ L’art. 64 ET definisce l’informazione come “la trasmissione di dati dall’imprenditore al comitato d’impresa, allo scopo che quest’ultimo abbia una conoscenza di una determinata questione e possa procedere al relativo esame” e la consultazione come “lo scambio di opinioni e l’apertura del dialogo tra il datore di lavoro e il comitato aziendale su una determinata questione, includendo, se del caso, l’elaborazione di una relazione preventiva da parte del comitato aziendale”. Per soddisfare l’obbligazione informativa non è quindi sufficiente la mera consegna della documentazione ma è necessario che essa sia chiara al punto da consentire l’esame dei rappresentanti dei lavoratori e la contestuale apertura della consultazione. Sul punto, AA.VV., *Estudios sobre libertad sindical*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2015, p. 117: “Segue un criterio finalistico per quanto riguarda la forma o il modo in cui la società deve adempiere all’obbligo di fornire informazioni. In questo modo, l’obbligo dell’azienda si intende adempiuto quando il modo in cui l’azienda ha fornito le informazioni ai rappresentanti ne consente un esame adeguato da parte di questi ultimi e che, in questo modo, viene raggiunto lo scopo del diritto dei rappresentanti all’informazione, in modo che essi possano preparare le consultazioni o le relazioni nei casi previsti dall’articolo 64 (...). Pertanto, elementi decisivi per definire il modo in cui l’azienda deve adempiere all’obbligo di informare i rappresentanti dei lavoratori sono l’estensione di tale documentazione, la natura del suo contenuto e la possibilità che i rappresentanti possano o meno avere una conoscenza esatta e completa di tutte le questioni, incluse la sua complessità tecnica e la necessità che venga

e l'andamento occupazionale. Nei commi successivi il diritto di informazione viene ulteriormente specificato distinguendo l'informazione trimestrale vertente sugli indicatori generali dell'impresa³²¹ (alla luce delle attività societarie svolte, della tipologia di contratti di lavoro attivati, delle vendite e delle eventuali azioni ambientali aventi un potenziale impatto sull'occupazione); dall'informazione annuale sull'applicazione, in azienda, del diritto alla parità di trattamento e di pari opportunità per le donne e gli uomini (insieme all'obbligo di fornire i dati statistici) nonché le misure volte a promuoverle.

Ulteriori obblighi informativi³²² sono stabiliti in materia di andamento economico dell'impresa e gestione dei rapporti di lavoro (modelli contrattuali,

esaminata da esperti o periti in connessione con le misure di ristrutturazione o la definizione del volume di occupazione" (Traduzione mia).

³²¹ Art. 64, co. 2: "Il Comitato d'impresa ha diritto ad essere trimestralmente informato: a. sull'andamento generale del settore economico a cui appartiene l'impresa; b. sulla situazione economica dell'impresa e sullo sviluppo recente e probabile delle sue attività, comprese le misure ambientali che hanno un impatto diretto sull'occupazione, nonché sulla produzione e sulle vendite, compreso il programma di produzione; c. sui piani del datore di lavoro per la conclusione di nuovi contratti, con l'indicazione del numero di tali contratti e delle forme e dei tipi di contratti da utilizzare, compresi i contratti di produzione; d. sui piani del datore di lavoro per la stipula di nuovi contratti, con l'indicazione del numero di tali contratti e delle tipologie e modalità che saranno utilizzate, compresi i contratti a tempo parziale, l'effettuazione di ore supplementari da parte di lavoratori a tempo parziale e i casi di subappalto; e. sulle statistiche relative al tasso di assenteismo e sulle sue cause, sugli infortuni e sulle malattie professionali e sulle loro conseguenze, sui tassi di infortunio, sugli studi periodici o speciali sull'ambiente di lavoro e sui meccanismi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e sulle loro conseguenze, sui tassi di infortunio, sugli studi periodici o speciali sull'ambiente di lavoro e sui meccanismi di prevenzione degli infortuni e delle malattie professionali e sulle loro conseguenze, e statistiche sul numero di infortuni e sulle loro cause" (Traduzione mia).

³²² Art. 62, co. 4: "Il comitato aziendale avrà il diritto, con la frequenza appropriata in ciascun caso, di: a) essere informato sullo stato patrimoniale, sul conto economico, sulla relazione annuale e, nel caso di una società in forma di società per azioni, sugli altri documenti messi a disposizione degli azionisti, e alle stesse condizioni degli azionisti; b) essere informato sui contratti di lavoro scritti utilizzati nell'azienda e sui documenti relativi alla risoluzione del rapporto di lavoro. (c) essere informato di tutte le sanzioni imposte per gravi mancanze; d) essere informato dall'azienda dei parametri, delle regole e delle istruzioni su cui si basano gli algoritmi o i sistemi di intelligenza

proroghe, sanzioni disciplinari per colpa grave, cessazioni dei rapporti di lavoro nonché le regole e le istruzioni su cui si basano gli algoritmi o i sistemi di intelligenza artificiale che influiscono sul processo decisionale³²³ e che impattano sulle condizioni di lavoro, sull'accesso e sul mantenimento dell'impiego, compresa l'elaborazione dei contratti di lavoro).

Il medesimo articolo prevede, oltre all'informazione, la consultazione a livello di impresa o di singola unità produttiva quando l'informativa ha ad oggetto la situazione e la struttura occupazionale dell'impresa. In particolare, rispetto alle eventuali misure adottate per prevenire problemi occupazionali a fronte di potenziali ristrutturazioni dell'organico, licenziamenti collettivi, riduzione della giornata lavorativa, delocalizzazioni e operazioni straordinarie (come fusioni, acquisizioni ecc.)³²⁴.

artificiale che influiscono sul processo decisionale che può avere un impatto sulle condizioni di lavoro, sull'accesso e sul mantenimento del posto di lavoro, compresa la stesura dei piani di assunzione, e delle procedure per l'utilizzo dei sistemi di intelligenza artificiale. Il comitato aziendale ha inoltre il diritto di ricevere la copia di base dei contratti, nonché la notifica delle proroghe e delle denunce relative ai contratti entro dieci giorni dalla loro notifica” (Traduzione mia).

³²³ Il diritto all'informazione sugli algoritmi e sui sistemi d'intelligenza artificiale è frutto del Real Decreto Legislativo del 23 ottobre 2015, n. 2 che ha aggiunto la lettera d. all'art. 64, co. 4 ET e costituisce una “norma pionieristica in Europa, che permette di conoscere e controllare la legalità delle decisioni lavorative adottate dall'azienda. Il recente intervento normativo estendendo l'ambito di applicazione del diritto all'informazione della rappresentanza dei lavoratori intende favorire l'elaborazione di risposte precise a domande del tipo <<...come funziona l'algoritmo, quali sono gli ingranaggi della sua attività, quali sono le logiche e i parametri digitali che regolano i meccanismi del suo funzionamento e che permettono di automatizzare le decisioni con un impatto sui rapporti di lavoro? >> In altre parole, contribuisce ad una sorta di << sollevamento del velo >>, cioè alla dissoluzione dell'alone di mistero che generalmente circonda il fenomeno e, in particolare, il tema del controllo digitale della gestione dell'organizzazione del lavoro nell'area dell'interesse collettivo”; (Traduzione mia); cfr. BINI S., *Digitalización, información, democratización*, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, fasc. 154, 2022, p. 154.

³²⁴ Art. 62, co. 5: “Il comitato aziendale ha il diritto di essere informato e consultato sulla situazione e sulla struttura dell'occupazione nell'impresa o nello stabilimento e di essere informato trimestralmente sulla probabile evoluzione dell'occupazione, compresa la consultazione quando sono previsti cambiamenti. Al contempo ha il diritto di essere informato e consultato sull'adozione di eventuali misure preventive, in particolare in caso di rischio per l'occupazione. Il comitato

Le regole che concernono la consultazione, al fine di rendere censurabili giudizialmente le eventuali violazioni, prevedono che essa si svolga in modo tale da permettere di “contrastare i punti di vista od opinioni con l’obiettivo, nel caso, di poter giungere ad un accordo” oltre all’obbligo, in capo all’impresa, di fornire adeguata risposta alla relazione presentata (eventualmente) dai rappresentanti dei lavoratori (a cui è riconosciuto il generale diritto di riunirsi con il datore di lavoro).

Si prevedono, infine, competenze specifiche in materia di sorveglianza e controllo sull’applicazione delle norme lavoristiche in materia di salute e sicurezza e sul rispetto dei principi di parità di trattamento³²⁵ e pari opportunità.

aziendale ha il diritto di redigere una relazione, prima dell’attuazione da parte del datore di lavoro delle decisioni prese da quest’ultimo, sulle seguenti questioni: a. ristrutturazione dell’organico e licenziamenti totali o parziali, permanenti o temporanei; b. riduzione della giornata lavorativa; c. delocalizzazione totale o parziale di strutture; d) processi di fusione, acquisizione o modifica dello status giuridico dell’azienda che comportino qualsiasi incidente che possa influire sul volume di occupazione; e) piani di formazione professionale all’interno dell’azienda; f) l’implementazione e la revisione dei sistemi di organizzazione e controllo del lavoro, gli studi sui tempi di lavoro, l’istituzione di sistemi di bonus e incentivi e la valutazione del valore del lavoro svolto dall’azienda (Traduzione mia).

³²⁵ Art. 64, co. 7: “il comitato aziendale avrà anche le seguenti competenze: a. svolgere i seguenti compiti: 1. Vigilare sull’osservanza delle normative vigenti in materia di lavoro, previdenza sociale e occupazione, nonché degli altri accordi, condizioni e prassi aziendali in vigore, formulando, se del caso, le opportune azioni legali presso il datore di lavoro e gli organi o tribunali competenti. 2. Sorveglianza e controllo delle condizioni di sicurezza e salute nel corso del lavoro nell’impresa, con le particolarità previste dall’articolo 19 del presente decreto; 3. Monitorare il rispetto e l’attuazione del principio della parità di trattamento e delle pari opportunità tra uomini e donne, soprattutto in ambito retributivo; b. Partecipare, come stabilito dal contratto collettivo, alla gestione delle opere sociali istituite in azienda a beneficio dei lavoratori o delle loro famiglie; c. Collaborare con la direzione dell’azienda per realizzare tutte le misure volte a mantenere e aumentare la produttività, nonché la sostenibilità ambientale, se così previsto nei contratti collettivi di lavoro. d) Collaborare con la direzione dell’azienda nella definizione e nell’attuazione delle misure di conciliazione vita-lavoro; e) Informare la direzione dell’azienda sulle misure da adottare per raggiungere la migliore conciliazione vita-lavoro possibile; f) informare i propri rappresentanti su tutte le questioni e gli argomenti indicati nel presente articolo, nella misura in cui hanno o possono avere ripercussioni dirette o indirette sulle relazioni di lavoro in azienda” (Traduzione mia).

Accanto ad un generale diritto di informazione e consultazione sono previsti, dagli artt. 40³²⁶, 41³²⁷, 47³²⁸, 51³²⁹, 82 co. 3³³⁰, altre specifiche fattispecie concernenti, in particolare, il trasferimento dei lavoratori, il licenziamento collettivo, la possibilità di stipulare un contratto collettivo in deroga e le modifiche, al verificarsi di determinati presupposti, delle generali condizioni di lavoro oltre che dell'orario di lavoro.

Diritti di informazione e consultazione che, in queste norme, vengono declinati seguendo una struttura che esprime le seguenti caratteristiche: la “delimitazione giuridica delle decisioni imprenditoriali di carattere individuale e collettivo³³¹”; la “necessità di un dovere di informazione (più o meno dettagliato a seconda dei casi) nonché di assicurare un periodo di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori previsto per legge nel caso la misura abbia carattere collettivo³³²”; l’“intervento come interlocutori, avanti la direzione dell’impresa durante il procedimento di consultazione, dei soggetti indicati nell’art. 41.4, nei modi e alle condizioni indicate nello stesso³³³”.

I diritti di partecipazione passati in rassegna devono essere esercitati entro precisi limiti statutari finalizzati alla tutela del segreto professionale e, soprattutto, del segreto industriale, finanziario e commerciale. In tal senso, l’art. 65, co. 3³³⁴ ET,

³²⁶ Art. 40, Mobilità geografica.

³²⁷ Art. 41, Cambiamenti sostanziali nel rapporto di lavoro.

³²⁸ Art. 47, Riduzione dell'orario di lavoro o sospensione del contratto per motivi economici, tecnici, organizzativi o produttivi o per cause di forza maggiore.

³²⁹ Art. 51, Licenziamento collettivo.

³³⁰ Art. 82, Concetto ed efficacia. Al co. 3 è riservata la disciplina in materia di contrattazione in deroga.

³³¹ NAVARRO NIETO F., *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa, articolazione contrattuale e disapplicazione di regole collettive: sul doppio canale spagnolo*, cit., p. 99.

³³² *Ibidem*.

³³³ *Ibidem*.

³³⁴ “In ogni caso, nessun documento fornito dalla società al comitato può essere utilizzato al di fuori della società stessa o per scopi diversi da quelli per cui è stato fornito. L'obbligo di riservatezza permane anche dopo la scadenza del mandato e indipendentemente dal luogo di conservazione” (Traduzione mia).

stabilisce che nessun tipo di documento, trasmesso dall'impresa al comitato, possa essere utilizzato al di fuori dell'impresa e per scopi eccedenti le finalità che ne hanno determinato la consegna³³⁵; l'art. 65, co. 2³³⁶ ET impone che i destinatari dell'informazione, membri del comitato d'impresa, nonché gli esperti che li assistono, osservino, con riguardo alle informazioni ricevute, l'obbligo di riservatezza (anche dopo la conclusione del mandato). Quest'ultimo, per esser configurato come tale, richiede che l'informativa sia stata trasmessa come riservata e che sussista, a tal fine, un obiettivo e legittimo interesse da parte dell'impresa; l'art. 65, co. 4³³⁷ ET, infine, prevede che l'impresa non è tenuta a divulgare quelle informazioni concernenti segreti industriali, finanziari e commerciali, dalla cui rivelazione potrebbe scaturire un grave danno.

Si tratta, in ogni caso, di diritti rientranti in un catalogo chiuso (come tipizzati dalla legge) e non suscettibili di interpretazione estensiva. In tal senso, lo stesso art. 64, co. 1, precisa che i diritti contemplati si riconoscono nei “termini previsti dal presente articolo”. Solo la contrattazione collettiva può integrare ovvero riconoscere nuovi diritti³³⁸.

³³⁵ L'informazione, rispetto all'esercizio degli altri diritti partecipativi, ha un carattere essenzialmente strumentale. Di conseguenza, le violazioni perpetrate da parte di chi la utilizza in modo fraudolento (o comunque oltre gli scopi previsti dalla norma) costituiscono una grave violazione del principio di buona fede tale da poter essere, a seconda dei casi, sanzionabile con il licenziamento (art. 54, co. 2 ET). Tuttavia, quando la violazione non è ascrivibile alla condotta di un singolo ma ad una scelta collettiva non è punibile con il licenziamento (STSJ Madrid 6 febbraio 2001, rec. 5301/2000).

³³⁶ I membri del Comitato d'impresa e questo nel suo complesso, nonché gli esperti che li assistono, sono tenuti a rispettare il dovere di riservatezza per quanto riguarda le informazioni che, nell'interesse legittimo e oggettivo dell'impresa o dello stabilimento, sono state loro espressamente comunicate in via ordinaria (Traduzione mia).

³³⁷ “In via eccezionale, l'impresa non è tenuta a divulgare informazioni specifiche relative a segreti industriali, finanziari o commerciali, la cui divulgazione potrebbe, secondo criteri oggettivi, ostacolare il funzionamento dell'impresa o dello stabilimento o comprometterne gravemente la stabilità economica. Questa eccezione non riguarda i dati relativi al volume di occupazione dell'impresa.” (Traduzione mia).

³³⁸ “L'elenco previsto dalla normativa statale non può essere considerato un elenco chiuso, poiché la contrattazione collettiva può intensificare quelli già riconosciuti o incorporarne di nuovi”

Le eventuali violazioni di questi diritti, non essendo diritti fondamentali³³⁹, non possono essere tutelate di fronte alla Corte costituzionale né godono delle garanzie relative ai diritti di questo rango. Tuttavia, ai sensi dall'art. 7 co. 7³⁴⁰ del Texto Refundido de la Ley de Infracciones y Sanciones del Orden Social del 4 agosto 2000, sono considerate gravi violazioni e, di conseguenza, sanzionabili con sanzioni amministrative³⁴¹.

Ulteriori azioni di tutela sono il procedimento contro le violazioni del principio di libertà sindacale *ex art.* 177 della l. 10 ottobre 2011, n. 36 (da ora LRJS) quando la violazione dei diritti di informazione e consultazione riguarda la rappresentanza sindacale (i delegati sindacali)³⁴² e il conflitto collettivo.

(Traduzione mia); cfr. CRUZ VILLALÓN J., *Compendio de derecho del trabajo*, Décima sexta edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2023, p. 577.

³³⁹ In questo senso, si è pronunciata più volte la Corte costituzionale spagnola con la STC 142/1993 e la STC 107/2000: “è necessario chiarire che l'eventuale violazione dei suddetti precetti della LET deve, in linea di principio, essere esclusa dalla nostra analisi, in quanto si tratta di mere violazioni del diritto comune (come riconosciuto nella stessa domanda di amparo) che, in ogni caso, non incidono sui diritti sindacali (Traduzione mia).

³⁴⁰ Art. 7. “La violazione dei diritti di informazione, audizione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori, nei termini stabiliti dalla legge o da un accordo, sono violazioni gravi” (Traduzione mia).

³⁴¹ Art. 40: “Le violazioni in materia di rapporti di lavoro e di occupazione, in materia di previdenza sociale, fatto salvo quanto previsto dal successivo comma 3, in materia di movimenti migratori e di lavoro degli stranieri, in materia di agenzie di lavoro temporaneo e di imprese utilizzatrici, ad eccezione di quelle che si riferiscono alla materia della prevenzione dei rischi professionali, che sono ricomprese nel comma 2 del presente articolo, nonché le violazioni per impedimento sono sanzionate (...) in quanto gravi con la sanzione pecuniaria, nel suo grado minimo, da 751 a 1.500 euro, nel suo grado medio da 1.501 a 3.750 euro; e nel suo grado massimo da 3.751 a 7.000 euro. 751 a 1.500 euro, nel suo grado medio da 1.501 a 3.750 euro e nel suo grado massimo da 3.751 a 7.000 euro” (Traduzione mia)..

³⁴² “In questo senso non è di ostacolo l'argomento secondo cui si pone esclusivamente una questione di legalità ordinaria quando l'azienda abbia o meno adempiuto gli obblighi di informazione di cui all'art 64 LET, perché tutti i diritti sindacali (e specificatamente il diritto all'azione sindacale in azienda: art. 8), i poteri, le facoltà e le garanzie ivi contenuti sono parte del generico diritto (o macro-diritto) di libertà sindacale” (Traduzione mia); cfr. NAVARRO NIETO F., *Los derechos de participación de los trabajadores en el nuevo escenario del derecho del trabajo en*

Il primo, costituisce un procedimento urgente che si instaura dinanzi al Tribunale del lavoro ove il giudice, innanzitutto, valuterà l'opportunità di una misura cautelare. Successivamente, si pronuncerà con sentenza dichiarativa che accerterà o meno la sussistenza della condotta illecita e da cui può scaturire un risarcimento del danno ovvero il ripristino, laddove possibile, del diritto sindacale violato. In questo caso, legittimati ad agire, sono i rappresentanti sindacali che non fanno parte del comitato d'impresa.

Tale legittimazione discende dallo stesso principio di libertà sindacale che include, al suo interno, anche i diritti di informazione e consultazione in quanto prodromici all'esercizio della stessa. Il secondo, disciplinato dagli artt. 153 – 161 della LRJS, è esperibile sia per le violazioni concernenti gli articoli 64 e 65 ET che per quelle relative agli articoli 40, 41, 47 e 51 ET. Costituisce strumento utile anche contro la decisione dell'impresa di coprire con riservatezza una certa informazione (legittimati ad agire, in questo caso, sono sia le organizzazioni sindacali che gli organismi di rappresentanza aziendali). Il conflitto collettivo costituisce anch'esso un procedimento urgente e prevede, pertanto, termini di convocazione delle parti e di decisione molto brevi: la decisione sull'oggetto della domanda deve giungere entro tre giorni dall'avvio del processo³⁴³. In alcuni specifici casi, come nel licenziamento collettivo o nell'ambito di un'operazione di ristrutturazione aziendale, al pari di quanto avviene in Italia, il mancato rispetto dei diritti di informazione e consultazione comporta la nullità della decisione imprenditoriale³⁴⁴.

espana, cit., p. 124.

³⁴³ Art. 160, co. 1 e co. 2: “Una volta ammessa la domanda o la comunicazione dell'ufficio di collocamento, il cancelliere convoca le parti all'udienza, che si svolge, con un'unica citazione, entro cinque giorni dall'ammissione della domanda alla trattazione. La sentenza è pronunciata entro i tre giorni successivi e, se del caso, notificata all'autorità del lavoro”; (Traduzione mia).

³⁴⁴ “Tuttavia, tale nullità non può verificarsi quando è la legge stessa a stabilire la misura di ristrutturazione come conseguenza di una precedente misura a carico del datore di lavoro; questo sarebbe il caso del trasferimento di un'azienda che determina *ex lege* la surrogazione nei contratti di lavoro, cosicché tale surrogazione non potrà essere annullata dal fatto che il datore di lavoro non abbia consultato i rappresentanti dei lavoratori” (Traduzione mia); cfr. CRUZ VILLALÓN J, *Compendio de derecho del trabajo, cit.*, p. 582.

Titolare dei diritti di informazione e consultazione contemplati nello Statuto è il Comitato d'impresa³⁴⁵ (gli stessi diritti, con il rinvio *ex art.* 10, co. 3, n. 1, l. 2 agosto 1985, n. 11 - da ora LOLS - ³⁴⁶, sono riconosciuti anche ai delegati sindacali), infatti, a dispetto del modello italiano tradizionalmente basato sul c.d. canale unico sindacale, il sistema spagnolo ha un doppio canale di rappresentanza: il canale di rappresentanza unitario costituito dai “Comités de empresa” e dai “Delegados de personal³⁴⁷” e il canale di rappresentanza sindacale di impresa: le “Secciones sindicales de empresa” e i “Delegados sindicales”.

Il Comitato d'impresa è eletto nelle aziende (o unità produttive) con più di 50 lavoratori mentre i delegati del personale sono eletti nelle aziende tra i 10 e i 50 lavoratori. Nelle aziende di dimensioni più piccole (aventi più di sei lavoratori³⁴⁸ ma meno di 10) si elegge un solo delegato. Le sezioni sindacali, espressione del sindacato in azienda, sono costituite su impulso dei lavoratori affiliati alle singole organizzazioni e possono, nelle unità produttive con più di 250 lavoratori, nominare singoli delegati.

La rappresentanza unitaria ha, come fonte principale³⁴⁹ l'ET, mentre la rappresentanza sindacale (che deve considerarsi emanazione del sindacato) gode

³⁴⁵ “I poteri previsti dalla legge sono riconosciuti senza distinzione tra il comitato aziendale e i rappresentanti del personale, anche se il legislatore a volte menziona solo i primi, poiché sussiste un principio di parità di trattamento per entrambi (art. 62, co. 2) (Traduzione mia); Ivi, p. 577.

³⁴⁶ “I delegati sindacali, qualora non facciano parte del comitato aziendale, godranno delle stesse garanzie previste dalla legge per i membri dei comitati aziendali o degli organi di rappresentanza istituiti presso le pubbliche amministrazioni, nonché dei seguenti diritti, salvo quanto stabilito dai contratti collettivi di lavoro: 1. Avere accesso alle stesse informazioni e alla stessa documentazione che l'azienda mette a disposizione del comitato aziendale, con l'obbligo per i delegati sindacali di mantenere il segreto professionale nelle materie in cui ciò è richiesto dalla legge; 2. Partecipare alle riunioni dei comitati aziendali e degli organismi interni all'azienda in materia di salute e sicurezza o degli organismi di rappresentanza istituiti presso le pubbliche amministrazioni, con diritto di parola ma non di voto; 3. Essere ascoltati dall'azienda prima dell'adozione di misure di natura collettiva che riguardano i lavoratori in generale e i membri del loro sindacato in particolare, e in particolare nei licenziamenti e nelle dimissioni dall'azienda” (Traduzione mia).

³⁴⁷ *Juntas de personal e Delegados de personal* nel pubblico impiego.

³⁴⁸ Nelle imprese che impiegano meno di 5 lavoratori non può essere eletto.

³⁴⁹ Insieme al riconoscimento costituzionale indiretto *ex art.* 129, co. 1 CE.

del riconoscimento costituzionale previsto dagli artt. 7 e 28 CE ed è disciplinata da una fonte gerarchicamente superiore: la legge organica sulla libertà sindacale. Il canale di rappresentanza sindacale gode, pertanto, di una tutela giuridica rafforzata. Di conseguenza, quando i diritti di informazione e consultazione, come sopra visto con riguardo ai rimedi processuali, sono esercitati nell'ambito dell'attività sindacale devono essere considerati parte della più ampia libertà sindacale.

Ciò, però, non ha impedito che il canale di rappresentanza unitaria esprimesse, nelle prassi sindacali spagnole, un maggior protagonismo che si è verificato per più motivi: in primo luogo, perché l'ET, fin dal 1980, è la fonte di disciplina principale sia dei diritti di contrattazione e partecipazione che dei comitati d'impresa (e dei delegati del personale) il che ha favorito "un'azione sindacale gestita sin dal principio da tali strutture unitarie di rappresentanza"³⁵⁰; in secondo luogo perché, al netto dell'espressa menzione del comitato d'impresa nell'ET, entrambi i canali possono svolgere funzioni di rappresentanza e contrattazione³⁵¹; infine, perché il canale unitario, venendo eletto da tutti i lavoratori, beneficia di una rappresentanza qualificata.

Tuttavia, al netto di quanto sopra, bisogna sottolineare come la maggioranza dei membri del comitato d'impresa siano sindacalmente affiliati³⁵², con la conseguenza che si genera un coordinamento funzionale tra i due organismi.

³⁵⁰ NAVARRO NIETO F., *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa, articolazione contrattuale e disapplicazione di regole collettive: sul doppio canale spagnolo*, cit., p. 95

³⁵¹ "Il sistema disegnato nel LET corrisponde a un modello di partecipazione esterna che si caratterizza, da un lato, per la mancata suddivisione dei diritti di partecipazione all'interno del modello di rappresentanza a doppio canale, eludendo, pertanto, una separazione formale dei ruoli tra i due canali; dall'altro, si caratterizza per la mancata definizione degli ambiti e dei soggetti dei diritti di partecipazione ai vari livelli della struttura aziendale o societaria" (Traduzione mia); cfr. . NAVARRO NIETO F., *Los derechos de participación de los trabajadores en el nuevo escenario del derecho del trabajo en España*, cit., p. 77.

³⁵² Bisogna anche tener presente che "nella realtà spagnola il tasso di affiliazione sindacale dei lavoratori si situa intorno al 18,9 %. Tuttavia, la bassa affiliazione viene compensata dalla legittimazione conferita ai sindacati in base alla *audencia electoral* (seguito elettorale). I dati del 2012, relativi alle elezioni dei rappresentanti unitari aziendali, mostrano una partecipazione intorno al 67,9 % dei lavoratori. In tali elezioni, in continuità a quelle precedenti, le candidature espresse

3. La Cooperativa de iniciativa social: un confronto con il modello italiano

L'idea di solidarietà come strumento per affrontare il disagio sociale ha radici antiche, risalenti al Medioevo, quando i sistemi di supporto sociale, pur offrendo un sostegno limitato, erano affidati principalmente a famiglie, vicinati, corporazioni e signori feudali. Con la nascita dello Stato moderno, questo bisogno è stato progressivamente interpretato e assunto dallo Stato.

In tempi più recenti, tuttavia, come illustrato nei precedenti paragrafi, il declino progressivo dello stato sociale, determinato sia da fattori strutturali, come l'aumento della popolazione, l'ingresso delle donne nel mercato del lavoro, la crescita dell'aspettativa di vita, che da fattori contingenti, quali la percezione di bisogni sociali sempre più pressanti e una maggiore sensibilità verso le condizioni di grave disagio vissute da alcune fasce della popolazione, ha portato all'emergere di una nuova consapevolezza collettiva del bisogno e della solidarietà.

In risposta a queste trasformazioni, le cooperative sociali, grazie a strumenti giuridici ed economici specifici, insieme ad altre realtà dell'economia sociale, costituiscono un pilastro fondamentale per affrontare le sfide del presente e del futuro.

Questo modello di solidarietà, come dimostrano le *cooperativas de iniciativa social* (da ora in avanti CIS) presenti in Spagna, non è confinato all'Italia. La l. 16 luglio 1999, n. 27, le definisce, all'art. 106, come “quelle cooperative che, indipendentemente dalla loro tipologia e senza alcuno scopo di lucro, hanno come scopo sociale la fornitura di servizi assistenziali attraverso lo svolgimento di attività sanitarie, educative, culturali o di altro tipo di natura sociale, o lo sviluppo di qualsiasi attività economica il cui obiettivo è l'integrazione lavorativa di persone che soffrono di qualsiasi tipo di esclusione sociale e, in generale, la soddisfazione di bisogni sociali non coperti dal mercato³⁵³”.

dai sindacati più rappresentativi sono risultate essere quelle maggiormente supportate da parte dei lavoratori (*Comisiones Obreras*: 37,4 % di rappresentanti; *Union General de los Trabajadores*: 35,1 %)” cfr. NAVARRO NIETO F., *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa, articolazione contrattuale e disapplicazione di regole collettive: sul doppio canale spagnolo*, cit., p. 96.

³⁵³ (Traduzione mia).

Ogni comunità autonoma, nell'ambito del riparto di competenze con lo Stato centrale, ha regolamentato in modo specifico le cooperative³⁵⁴ e introdotto una propria disciplina sulle CIS³⁵⁵ che possono essere classificate in base al grado di

³⁵⁴ Finendo, forse, con l'allontanare il "diritto cooperativo dal mandato costituzionale di promuovere le cooperative attraverso una legislazione adeguata; ciò non significa, ovviamente, che ogni legislatore abbia il proprio diritto sostanziale, ma che, anziché fare della legge uno strumento per lo sviluppo cooperativo, sta diventando un ostacolo al suo sviluppo" (traduzione mia); cfr. PÉREZ CAMPOS, A. I., *Socio trabajador de cooperativa de trabajo asociado, ¿asalariado y/o autónomo?: evolución, tendencias y nuevas propuestas*, CIRIEC- España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, fasc. 38, 2021, pp. 55 ss.

³⁵⁵ Di seguito, una sintesi delle principali denominazioni e riferimenti normativi. Andalusia: con la legge 23 dicembre 2011, n. 14, vengono definite come "Cooperativas de interés social"; Aragona: inizialmente disciplinate dalla legge 22 dicembre 1998, n. 9, poi confluita nel decreto legislativo 29 agosto 2014, n. 2, con la denominazione "Cooperativas (de trabajo) de iniciativa social", Asturie: la legge 29 giugno 2010, n. 4, distingue tra "Cooperativas de iniciativa social" e "Cooperativas de integración social"; Baleari: la legge 20 marzo 2003, n. 1, modificata dalla legge 31 marzo 2011, n. 5, prevede le "Cooperativas de iniciativa social" e le "Cooperativas de inserción social"; Canarie: la legge 16 luglio 1999, n. 27, regola le "Cooperativas de iniciativa social"; Cantabria: la legge 6 novembre 2013, n. 6, prevede sia le "Cooperativas de iniciativa social" sia le "Cooperativas de integración social"; Castiglia-La Mancia: con la legge 4 novembre 2010, n. 11, sono disciplinate le "Cooperativas de iniciativa social" e le "Cooperativas de integración social"; Castiglia e León: la legge 11 aprile 2002, n. 4, modificata dalla legge 4 novembre 2011, n. 6, regola le "Cooperativas de iniciativa social"; Catalogna: con la legge 9 giugno 2015, n. 12, disciplina le "Cooperativas de iniciativa social". Estremadura: la legge 30 ottobre 2018, n. 9, definisce "Cooperativas de iniciativa social", "Cooperativas de integración" e "Cooperativas sin ánimo de lucro". Galizia: la legge 18 dicembre 1998, n. 5, modificata dalla legge 16 dicembre 2011, n. 14, regola le "Cooperativas de iniciativa social" e le "Cooperativas de integración social"; Madrid: la legge 16 novembre 2006, n. 8, disciplina le "Cooperativas de iniciativa social" e le "Cooperativas de integración social"; Murcia: le "Cooperativas de iniciativa social" sono regolate dalla legge 16 novembre 2006, n. 8; Navarra: la legge 2 luglio 1996, n. 12, modificata dalla legge 11 aprile 2006, n. 5, prevede le "Cooperativas de iniciativa social"; Paesi Baschi: la legge 24 giugno 1993, n. 4, e successive modifiche, disciplina "Cooperativas de iniciativa social", "Cooperativas de integración" e "Cooperativas de utilidad pública"; La Rioja: la legge 2 giugno 2001, n. 4, regola le "Cooperativas (de trabajo) de iniciativa social" e le "Cooperativas de integración social"; Comunità Valenciana: il decreto legislativo 15 maggio 2015, n. 2, disciplina le "Cooperativas de iniciativa social", le "Cooperativas de integración" e le "Cooperativas sin ánimo de lucro". Questa diversità normativa riflette la specificità territoriale

dettaglio nella regolamentazione, all'allineamento con la disciplina nazionale e alla nomenclatura utilizzata.

In questo contesto, le comunità autonome delle Isole Canarie, della Castiglia-León, della Catalogna, della Navarra, di Murcia, di Madrid e dei Paesi Baschi costituiscono un primo gruppo. Queste comunità regolamentano la qualifica di CIS in modo coincidente o molto simile alla legge statale, includendo nella stessa categoria sia le cooperative che erogano servizi assistenziali, sia quelle dedicate all'integrazione lavorativa. Tali cooperative sono riconosciute come organizzazioni senza scopo di lucro e non sono previsti requisiti particolari riguardo al tipo e al numero di soci.

Un secondo gruppo, con caratteristiche simili al primo ma con una maggiore specificità nella definizione dei servizi offerti, comprende le comunità delle Asturie, delle Isole Baleari, della Cantabria, della Castiglia-La Mancia, dell'Estremadura e della Comunità Valenciana.

Vi sono poi le comunità autonome di La Rioja e Aragona che collocano le cooperative di iniziativa sociale all'interno della categoria delle cooperative di lavoratori.

Le comunità delle Asturie, della Cantabria, della Castiglia-La Mancia, dell'Estremadura, di Madrid, di La Rioja e della Comunità Valenciana identificano inoltre le cooperative di integrazione lavorativa in quelle finalizzate all'inserimento di gruppi con difficoltà sociali o occupazionali, senza specificare se tali cooperative abbiano o meno scopo di lucro. Un approccio analogo è adottato dalle Isole Baleari che tuttavia precisano l'assenza di finalità lucrative.

Infine, l'Andalusia disciplina le cooperative di interesse sociale come quelle orientate alla promozione e alla piena integrazione socio-occupazionale di specifici gruppi. Sebbene non venga esplicitata la presenza o l'assenza di scopo di lucro, viene stabilito che la maggioranza dei soci debba essere composta da persone con disabilità fisiche o mentali.

e culturale delle diverse comunità autonome spagnole, pur mantenendo un obiettivo comune: promuovere il ruolo sociale delle cooperative nel supporto all'inclusione e alla solidarietà.

Nel 2017 si contavano 647 CIS³⁵⁶ attive, concentrate principalmente in Andalusia, Catalogna, Paesi Baschi e Madrid, territori in cui il tessuto cooperativo risulta particolarmente dinamico. Le CIS spagnole, caratterizzate da dimensioni ridotte, nascono spesso con meno di cinque soci e un capitale sociale iniziale inferiore a 5.000 euro, confermando la loro natura di imprese sociali di prossimità.

Il modello spagnolo presenta alcune similitudini con quello italiano delle cooperative sociali introdotto dalla l. n. 381/1991.

Entrambi i sistemi condividono l'idea di una *governance* democratica e l'obiettivo di generare un impatto sociale positivo attraverso attività economiche. Inoltre, la suddivisione tra cooperative di tipo A e di tipo B, delineata dalla normativa italiana, sembra trovare un'eco nella definizione prevista dalla legge nazionale spagnola.

Tuttavia, esistono anche differenze significative. Le cooperative sociali spagnole, pur operando all'interno del quadro normativo fissato dalla legge statale, sono disciplinate in modo differenziato a seconda della comunità autonoma di appartenenza. Ciò determina, di conseguenza, la diffusione di un tipo di cooperativa piuttosto che un altro, in base alla normativa territoriale applicabile.

Inoltre, rispetto alle cooperative sociali italiane, esse presentano una diffusione più limitata e dimensioni nettamente inferiori.

La differenza più rilevante, tuttavia, emerge nel considerare nei due ordinamenti le diverse implicazioni del legame tra il socio lavoratore e la cooperativa sul piano lavoristico.

In Italia, a seguito dell'intervento del legislatore con la l. 3 aprile 2001, n. 142, nelle società cooperative di produzione e lavoro (e per estensione, vista la tipologia di attività svolte, anche nelle cooperative sociali), è stata sancita, attraverso l'art. 1 co. 3, così come modificato dall'art. 9 della l. 14 febbraio 2003, n. 30, la compatibilità tra la posizione di socio e quella di lavoratore subordinato. Prevedendo, in particolare, che "il socio lavoratore di cooperativa stabilisce con la

³⁵⁶ BRETOS I., DÍAZ-FONCEA M., MARCUELLO C., *La cooperativa de iniciativa social: un modelo de empresa social en España*, *Revista de Estudios Cooperativos*, fasc. 135, 2020, <https://dx.doi.org/10.5209/reve.69186>.

propria adesione o successivamente all'instaurazione del rapporto associativo un ulteriore rapporto di lavoro, in forma subordinata o autonoma in qualsiasi altra forma".

Spetta agli organi competenti della cooperativa, seguendo le indicazioni del regolamento interno, la determinazione della tipologia contrattuale da applicare al rapporto di lavoro. Tale regolamento, ai sensi dell'art. 6, deve specificare le "tipologie di rapporti che si intendono instaurare, in forma alternativa, con i soci lavoratori".

Il legislatore italiano, inoltre, ha progressivamente esteso ai soci lavoratori, indipendentemente dal fatto che rivestano o meno la qualifica di lavoratori subordinati³⁵⁷, una serie di tutele specifiche. Tra queste, si annoverano le norme in materia di salute e sicurezza sul lavoro e le disposizioni dello Statuto dei Lavoratori. Tra queste anche l'art. 7, comma 4, del decreto-legge 31 dicembre 2007, n. 248 che prevede per i soci lavoratori l'applicazione di "trattamenti economici complessivi non inferiori a quelli dettati dai contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni datoriali e sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale nella categoria".

La deroga più significativa, in base all'art. 2, co. 1 della l. n. 142/2001, riguarda l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori, la cui applicazione viene esclusa "ogni volta che con il rapporto di lavoro si estingue anche quello associativo". Tuttavia, la giurisprudenza ha ridimensionato tale principio, riconoscendo al lavoratore la possibilità di far valere le tutele previste dall'articolo 18 nel caso in cui la cessazione del rapporto associativo sia una conseguenza diretta del licenziamento.

³⁵⁷ "I soci lavoratori subordinati sono comunque destinatari di una disciplina speciale, nel senso che il legislatore indica in modo selettivo le discipline lavoristiche che non possono essere loro applicate (è il caso, sancito all'art. 2, l. n. 142/2001, dell'esclusione dell'art. 18 St. lav., ogni volta che venga a cessare, col rapporto di lavoro, anche quello associativo), ovvero devono o possono essere applicate, soltanto in virtù della clausola (tipica dei rapporti di lavoro a disciplina speciale) << compatibilmente con lo stato di socio lavoratore >> (es. art. 2, in materia di esercizio dei diritti sindacali di cui al Titolo III St. lav.) cfr. BALLESTRERO M., V., DE SIMONE G., *Diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 2022.

Al contrario, qualora il rapporto di lavoro si interrompa per effetto di un recesso o di un'esclusione del socio deliberati in conformità alle disposizioni statutarie e agli articoli 2532 e 2533, c.c., non è necessario emettere un formale provvedimento di licenziamento. In tali circostanze, l'articolo 18 dello Statuto dei Lavoratori non trova applicazione. In ogni caso, il lavoratore ha la facoltà di impugnare la delibera di esclusione e, qualora questa venga annullata, il rapporto di lavoro sarà automaticamente ripristinato.

Resta pacifico che quando il licenziamento non è accompagnato dalla contestuale esclusione del socio, si applica l'art. 18.

In questo contesto, “le riforme più recenti della disciplina dei licenziamenti (legge n. 92/2012 e d.lgs. n. 23/2015) hanno sortito l'effetto piuttosto paradossale di rafforzare la tutela del socio escluso rispetto a quella del socio licenziato: mentre il primo potrà godere sempre della reintegrazione cd. di diritto comune, per il secondo l'effettivo ripristino del rapporto diventa una chimera sempre più lontana, a seconda che sia stato assunto prima o dopo il 7 marzo 2015³⁵⁸”.

In Spagna, per espressa menzione dell'art. 80 della l. 27/1999 che disciplina le cooperative di lavoro associato, la relazione tra i soci lavoratori e le cooperative (tra cui quelle di iniziativa sociale) è di natura prettamente societaria³⁵⁹. Il che ha condotto la giurisprudenza spagnola ad escludere “qualsiasi ipotesi di rapporto di lavoro subordinato, nemmeno in forma concorrente con quello societario o ibrido³⁶⁰” ponendo i soci lavoratori “al di fuori della tutela del diritto del lavoro, in quanto considerati lavoratori, né dipendenti né autonomi³⁶¹”. In tale logica, “la

³⁵⁸ SARTORI A., *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, cit., p. 8.

³⁵⁹ Non è comunque esclusa, all'interno delle cooperative di lavoro associato, la presenza di lavoratori subordinati, tenendo tuttavia conto che il monte di lavoro annuo dei lavoratori dipendenti non può superare il 30% di quello dei soci lavoratori (art. 80, co. 7 della l. n. 27/1999), un limite quantitativo riprodotto nella maggior parte delle normative delle Comunità autonome.

³⁶⁰ STS 12 de abril de 2006 (Racc. 2316/2005).

³⁶¹ STS 2263/2018 de 18 de mayo. Sul punto v. FAJARDO GARCÍA, I.G.: “*Falsas cooperativas de trabajadores y medidas adoptadas por los poderes públicos en España para combatirlas*”, Working Paper CI- RIEC, no 30, 2019, pp. 15 ss.

perdita dello status di socio lavoratore comporterà la cessazione definitiva del rapporto di lavoro con la cooperativa³⁶²”.

Quanto sopra, tuttavia, non esclude l'applicazione di alcune specifiche tutele³⁶³. Tra queste si annoverano: la previsione di un tempo massimo per il periodo di prova del socio lavoratore, l'obbligo di garantire un compenso almeno mensile ai soci lavoratori, il rispetto degli obblighi in materia di salute e sicurezza sul lavoro e di prevenzione dai rischi professionali, nonché l'adozione di requisiti minimi per la legittimità delle disposizioni statutarie e regolamentari riguardanti il tempo di lavoro. Inoltre, è prevista la possibilità per il socio lavoratore, seppur senza compenso, di sospendere l'obbligo di lavorare durante il periodo di maternità.

Sebbene la legislazione nazionale spagnola stabilisca la natura giuridica associativa del legame tra socio e cooperativa, l'analisi delle discipline adottate dalle comunità autonome evidenzia approcci differenti. Tra questi, si distingue il modello di autogestione totale, ove le condizioni di lavoro sono regolate esclusivamente dalla normativa interna della cooperativa. Le norme applicabili derivano quindi dagli statuti, dal regolamento interno e dagli accordi dell'Assemblea generale. In altri casi, le comunità autonome prevedono che la normativa interna della cooperativa rispetti il diritto del Lavoro, introducendo un legame tra il regime societario e le tutele lavorative. Alcune regioni, invece, adottano un approccio intermedio facendo riferimento, in alcuni specifici ambiti e in via residuale, alla legislazione lavoristica. Questi modelli dimostrano come, pur condividendo la stessa base giuridica, le comunità autonome possano differenziare significativamente il trattamento giuridico dei soci lavoratori e il loro rapporto con il Diritto del Lavoro.

³⁶² Art. 80, l. n. 27/1999 (Traduzione mia).

³⁶³ Per un'analisi completa delle tutele previste dalla legge e applicabili ai soci lavoratori impiegati nelle cooperative di lavoro associato v. GARCÍA JIMÉNEZ M., *Alcance jurídico laboral de la relación societaria entre el socio trabajador y la cooperativa de trabajo asociado*, a cura di FAJARDO GARCÍA, G., *Cooperativas de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios*, Tirant lo blanc, Valencia, 2016 e i riferimenti bibliografici ivi riportati.

Le conseguenze, in ogni caso, di tale inquadramento si riflettono non solo sul piano delle tutele individuali ma anche su quello delle tutele collettive, escludendo i soci lavoratori dalla contrattazione collettiva³⁶⁴.

Questa esclusione li priva di strumenti fondamentali per la negoziazione delle condizioni di lavoro sia sul piano retributivo che normativo. Di fatto, i soci lavoratori si trovano a operare in un ambito che li colloca al di fuori delle tradizionali garanzie previste dal Diritto del Lavoro³⁶⁵ riducendo il loro potere contrattuale e limitando la possibilità di tutelare i propri interessi attraverso le organizzazioni sindacali. Su questo piano, l'analisi comparata evidenzia come il

³⁶⁴ Con la conseguenza che una comparazione sugli istituti partecipativi previsti dalla contrattazione collettiva delle cooperative sociali non si rende praticabile.

³⁶⁵ Tutele che non trovano compensazione nell'assunzione della qualifica di socio e nelle relative prerogative. In particolare, "l'assenza di diritti collettivi in ambito lavorativo per i soci lavoratori non trova un reale ri-equilibrio nella possibilità di partecipare in modo diretto alla definizione delle proprie condizioni contrattuali attraverso i meccanismi decisionali interni alla cooperativa, in quanto, ad esempio, il diritto alla contrattazione collettiva dovrebbe essere sostituito dalla partecipazione all'elaborazione degli statuti professionali dei soci. Tuttavia, questa capacità di incidere risulta fortemente ridotta nelle cooperative in cui il numero elevato di soci rende inefficaci le assemblee, senza che, per contro, sia possibile esercitare una pressione esterna attraverso il diritto di promuovere azioni collettive". A incidere negativamente è anche il "fenomeno della progressiva ammissione dei soci (collaboratori) il cui apporto alla cooperativa non consiste nello svolgimento di un lavoro, ma esclusivamente nel versamento di un capitale. Tale apporto di capitale genera in loro favore una serie di diritti che vanno dalla partecipazione agli organi in cui si forma la volontà della cooperativa (sebbene con alcuni limiti relativi alla percentuale dei voti che rappresentano nel complesso dell'assemblea), sino al conseguimento di un compenso economico che, come può facilmente intuirsi, non è il risultato del loro lavoro bensì di quello dei soci lavoratori. Questo comporta che i soci lavoratori, almeno in parte, svolgano un lavoro i cui frutti vanno a beneficio non solo di coloro che prestano la propria attività al servizio della cooperativa, ma anche di quei soci collaboratori il cui unico apporto alla cooperativa sia stato quello del pagamento di una quantità di denaro. Questo vuol dire che, almeno tra soci lavoratori e collaboratori, esiste un rapporto di compravendita di forza lavoro verso il pagamento di un prezzo, sebbene tale scambio si realizzi in assenza di un contratto di lavoro. In buona sostanza, l'aspetto della subordinazione è ben presente nei termini descritti, e con esso lo sfruttamento del lavoro dipendente, che va anche oltre quello che subiscono i lavoratori subordinati". Cfr. ESCRIBANO GUTIERREZ J., Lavoro di qualità e cooperative di lavoro associato in Spagna, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, fasc. 1, p. 291.

modello italiano potrebbe fungere da riferimento per il legislatore spagnolo, soprattutto considerando che le cooperative spagnole non sono esenti da fenomeni di abuso³⁶⁶.

A tale riguardo, come stabilito nella Raccomandazione OIL n. 193, sulla promozione delle cooperative, i legislatori nazionali dovrebbero adottare politiche mirate a garantire i diritti fondamentali di tutti i lavoratori delle cooperative, senza alcuna distinzione. Tali politiche dovrebbero includere: l'applicazione delle norme fondamentali del lavoro dell'OIL e della Dichiarazione sui principi e diritti fondamentali del lavoro; l'adozione di misure che impediscano l'istituzione o l'utilizzo delle cooperative per eludere il rispetto del diritto del lavoro o per creare rapporti di lavoro mascherati; e la lotta contro le pseudo cooperative che violano i diritti dei lavoratori.

Assicurare che la legislazione sul lavoro venga applicata in tutte le imprese³⁶⁷, comprese le cooperative, rappresenta un passo essenziale per prevenire abusi e tutelare efficacemente i diritti dei lavoratori. In tal senso, la legislazione italiana, pur riconoscendo che i fenomeni di abuso sono presenti anche nelle cooperative italiane, rappresenta un modello di riferimento significativo. Il sistema italiano, infatti, si distingue per l'attribuzione al socio lavoratore, grazie alla compatibilità tra il rapporto associativo e quello di lavoro, di un ampio ventaglio di tutele. Queste, al netto delle peculiarità del rapporto associativo, comprendono sia le garanzie

³⁶⁶V. GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Falsas cooperativas, usos abusivos y derechos de los trabajadores. análisis jurisprudencial y propuestas de actuación*, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, fasc. 33, 2018, p. 23 ss. Più recentemente, il caso *Servicarne* <https://elpais.com/economia/2023-05-09/la-audiencia-nacional-confirma-que-servicarne-es-una-falsa-cooperativa.html>.

³⁶⁷ In questa ottica, è fondamentale che i legislatori adottino un approccio proattivo per contrastare i fenomeni di abuso, implementando sistemi di monitoraggio e ispezione più efficaci nelle cooperative, promuovendo la formazione e la consapevolezza sui diritti dei lavoratori e incentivando l'adozione di buone pratiche da parte delle imprese cooperative. Solo attraverso un sistema legislativo solido e una vigilanza attenta si può assicurare che le cooperative rimangano uno strumento di inclusione e giustizia sociale, anziché trasformarsi in un mezzo per aggirare le normative sul lavoro.

minime previste dalla legge e dalla contrattazione collettiva, sia le disposizioni statutarie e regolamentari delle singole cooperative.

Questo approccio, che combina il riconoscimento della natura associativa delle cooperative con l'introduzione di tutele proprie del Diritto del Lavoro, offre un equilibrio tra flessibilità organizzativa e protezione dei lavoratori. Tale modello potrebbe offrire un riferimento per una possibile riforma della normativa spagnola³⁶⁸, al fine di affrontare i problemi legati al contrasto degli abusi e garantire condizioni di lavoro eque per tutti i soci lavoratori.

4. Alcuni spunti dalla comparazione per entrambi gli ordinamenti

Nelle modalità attraverso cui i due ordinamenti giuridici, quello spagnolo e quello italiano, hanno recepito la direttiva 2002/14/CE sono evidenti le numerose affinità ma anche le differenze che riflettono, più che una scelta politica in quanto tale, le differenze di sistema tra i due modelli di relazioni industriali. L'Italia ha infatti scelto di lasciare alla contrattazione collettiva l'attuazione concreta dei principi e dei diritti contenuti nella direttiva mentre il legislatore spagnolo ha individuato, nella legge, la fonte principale (al contratto collettivo è attribuita la possibilità di prevedere disposizioni ulteriori e specifiche sul contenuto e sulle procedure per l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione).

Dal punto di vista di chi scrive è preferibile la scelta spagnola in quanto, ad esempio, com'è stato possibile apprezzare dall'analisi della contrattazione collettiva relativa alle cooperative sociali italiane, in molti settori, questa non ha saputo cogliere le istanze della legge: la parte obbligatoria dedicata ai diritti di coinvolgimento è rimasta pressoché identica prima e dopo il d.lgs. n. 25/2007. Senza dimenticare che, a fronte dell'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione e a discapito dell'effetto utile della direttiva, i contratti collettivi

³⁶⁸ Sulla necessità di una riforma del diritto cooperativo spagnolo v. PÉREZ CAMPOS A. I., *Socio trabajador de cooperativa de trabajo asociado, ¿asalariado y/o autónomo?: evolución, tendencias y nuevas propuestas*", *CIRIEC-España, Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, fasc. 38, 2021, pp. 55 ss..

italiani non dispiegano efficacia *erga omnes*. Inoltre, in un contesto generale di debolezza del sindacato e dei rapporti di forza conseguenziali, lasciare alla contrattazione collettiva il ruolo di prevedere questi diritti, costituisce una scelta del tutto miope o, magari, dolosamente rivolta a depotenziare i principi espressi nella direttiva.

Infine, non si può non trascurare la differente capacità pedagogica espressa dalle due fonti che comporta anche un differente livello di conoscibilità. Non è un caso che, nelle interviste effettuate nel corso della ricerca, è emerso, da parte di alcuni rappresentanti sindacali, una non conoscenza dei diritti di coinvolgimento previsti dalla contrattazione collettiva.

Tuttavia, non si può fare a meno di notare, come sottolineato da autorevole dottrina, che anche nel sistema di relazioni industriali spagnole, sia ancora in parte presente, nonostante un progressivo cambio culturale, un atteggiamento, rispetto al tema della partecipazione nell'impresa, di cauto disinteresse³⁶⁹.

Le norme spagnole, passate in rassegna nel precedente paragrafo, riflettono, per giunta, una maggior ampiezza tematica e capacità innovativa³⁷⁰: ne sono la

³⁶⁹ Sul punto v. NAVARRO NIETO F., *Los derechos de participación de los trabajadores en el nuevo escenario del derecho del trabajo en España*, cit., p. 13: “Sebbene sia possibile parlare di argomenti a favore di un cambiamento della cultura degli attori delle relazioni industriali, va forse rilevato, per quanto riguarda la nostra realtà nazionale, che gli scarsi e poco sviluppati strumenti ideologici e culturali delle confederazioni datoriali e sindacali maggioritarie li pongono di fronte all'allettante atteggiamento di << saggia pigrizia >> nel motivarli ad avvicinarsi alle nuove realtà di partecipazione all'impresa” (Traduzione mia).

³⁷⁰ Sulla necessità del sindacato moderno di aggiornare, alla luce della nuova dimensione digitale e delle nuove esigenze di tutela, i propri strumenti di “lotta” v. BINI S., *Lavoro digitale e dimensione collettiva*, *Sindacalismo*, *Quadrimestrale settembre-dicembre 2021, 2022*, fasc. 47, pp. 53 – 54: “La grande sfida che hanno di fronte a sé le organizzazioni rappresentative in generale si gioca in larga parte nel terreno dell'adattabilità dei paradigmi classici ad esigenze di tutela che si sono evolute. Più in particolare, affinché il sindacato possa continuare a svolgere la sua fondamentale missione, pare necessario concentrare la riflessione sul profilo e sulle modalità della sua azione, contestualizzandola in una dimensione << digitale >>, da concepire come << terreno di ricerca per forme innovative di azione sindacale >>. Ebbene, coerentemente con tale impostazione, rifuggendo da visioni tanto utopiche quanto distopiche, si ritiene opportuno sperimentare l'innovazione in ambito sindacale lungo due direttrici, tra loro intimamente connesse: da un lato, l'impatto che la

dimostrazione i diritti di informazione riguardanti le scelte aziendali che comportano innovazioni tecnologiche e quelle che, nell'ottica della transizione ecologica, impattano sul lavoro.

Le affinità si riscontrano, più che altro, nelle debolezze: le norme spagnole oltre a non evidenziare chiaramente le conseguenze delle violazioni ai diritti di informazione e consultazione³⁷¹, prevedono, come quelle italiane, sanzioni decisamente irrisorie; così come il ruolo dei consulenti tecnici che in entrambi gli ordinamenti, limitandosi a prevedere indirettamente la possibilità che essi possano esistere, non viene adeguatamente rappresentato e costituisce un chiaro “esempio di mera trasposizione meccanica dalla legislazione comunitaria³⁷²”.

Dalla comparazione effettuata, al netto delle differenze e delle affinità riscontrate nelle scelte tecniche, emerge complessivamente come il rapporto sindacato / Stato, anche in questo ambito, sia stato declinato diversamente tra i due paesi, con l'Italia che si ostina nel suo sistema di *collective laissez-faire* e la Spagna che, assumendo un ruolo più “interventista”, lascia alla contrattazione collettiva un

digitalizzazione produce sui modelli di organizzazione ed esercizio dell'azione sindacale, in termini di costruzione di un << sindacato digitale >>, << smart >> e << social >> nel suo operare; dall'altro lato, la costruzione di meccanismi di partecipazione dei rappresentanti delle persone che lavorano, MIRANDA BOTO J., M., E BRAMESHUBER E., *El impacto de la digitalización en la representación de las personas trabajadoras: posibilidades y desafíos para los derechos de información y consulta y la negociación colectiva*, in *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, fasc. 478, 2024, p. 28, sottolineano, analizzando i rapporti della Commissione Europea, come “l'esistenza di meccanismi di informazione e consultazione strutturali e ben implementati può fornire alle aziende un canale privilegiato di informazione sui loro problemi interni” oltre ad incrementare la fiducia e la collaborazione, attenuare i conflitti in azienda, coinvolgere i dipendenti nel processo decisionale, migliorare le prestazioni sul posto di lavoro e a creare una migliore gestione che aiuta ad anticipare i cambiamenti (Traduzione mia).

³⁷¹ Nel caso spagnolo, ad incidere sul problema, è soprattutto la forte stratificazione giuridica relativa a questa materia: “La diversità dei quadri normativi favorisce un'interpretazione giuridica che comporta la sovrapposizione di quadri giuridici afferenti ad aree normative differenti, e contribuisce a creare problemi di certezza del diritto. (Traduzione mia); cfr. v. NAVARRO NIETO F., *Los derechos de participación de los trabajadores en el nuevo escenario del derecho del trabajo en espana*, cit. p. 133

³⁷² (Traduzione mia); *Ivi*, p. 135.

ruolo meramente residuale. A parere dello scrivente, per le ragioni evidenziate nei precedenti capitoli, bisognerebbe cominciare ad assumere la consapevolezza che attribuire alla legge, nel governo delle relazioni industriali, maggiori responsabilità non costituisce un limite alla contrattazione collettiva ma l'occasione per darle maggior forza.

Dal confronto, invece, tra il modello italiano delle cooperative sociali e quello spagnolo delle *cooperativas de iniciativa social* emerge come il modello delle CIS in Spagna rappresenti un'importante declinazione locale del principio di solidarietà, con peculiarità che lo distinguono significativamente dall'analogo italiano. Pur condividendo con le cooperative sociali italiane introdotte dalla l. n. 381/1991 i valori fondanti di inclusione, democrazia interna e impatto sociale positivo, le CIS spagnole si caratterizzano per una marcata regionalizzazione normativa che comporta significative variazioni nel grado di regolamentazione, nei requisiti operativi e nella classificazione delle cooperative tra le diverse comunità autonome.

Questa frammentazione normativa se, da un lato, riflette la forte autonomia delle comunità spagnole nel disciplinare le CIS, dall'altro, contribuisce a una diffusione più limitata del modello rispetto all'Italia, dove il quadro normativo unitario ha favorito una crescita più omogenea delle cooperative sociali su scala nazionale. Inoltre, le dimensioni ridotte delle CIS spagnole, che nascono spesso con una struttura minima e un capitale sociale modesto, confermano la loro vocazione di imprese sociali di prossimità, evidenziando una limitata capacità di espansione e di impatto su larga scala rispetto alle cooperative italiane.

Rispetto ai profili più prettamente lavoristici si deduce come il contesto normativo e le scelte legislative possano influenzare significativamente il livello di tutela offerto ai soci lavoratori (tali sono anche quelli delle CIS).

L'analisi comparata sottolinea, infatti, come l'attribuzione al socio lavoratore di un doppio *status* – associativo e lavorativo – si traduce, nel sistema italiano, in un ventaglio di tutele che combina principi mutualistici con garanzie lavorative. Questo equilibrio potrebbe essere di ispirazione per il legislatore spagnolo, in un'ottica di rafforzamento dei diritti individuali e collettivi dei soci lavoratori, in quanto l'assenza di un legame strutturale con il Diritto del Lavoro nel modello spagnolo delle cooperative *de iniciativa social* sembra limitare le tutele dei soci

lavoratori, sia sul piano individuale, che collettivo. Ciò comporta rischi di abuso e una possibile strumentalizzazione della natura associativa delle cooperative per ridurre i diritti dei lavoratori.

Alla luce dell'esperienza italiana, si potrebbe suggerire al legislatore spagnolo di intervenire sul quadro normativo nazionale riguardante le tutele dei soci lavoratori, introducendo il principio di compatibilità tra il rapporto associativo e quello lavorativo. Questo approccio, già consolidato in Italia, potrebbe offrire una duplice garanzia: da un lato, salvaguardare i diritti lavorativi dei soci all'interno della cooperativa; dall'altro, preservare la natura partecipativa e mutualistica dell'impresa sociale.

Tale riforma non solo rafforzerebbe le tutele individuali dei soci lavoratori, ma contribuirebbe anche a promuovere un modello di governance cooperativa più equo e sostenibile, capace di attrarre nuovi membri e incrementare la competitività delle cooperative. Infine, un allineamento normativo in questa direzione potrebbe favorire una maggiore armonizzazione tra i sistemi cooperativi dei diversi Paesi europei, contribuendo alla diffusione di buone pratiche e al consolidamento di una cultura dell'impresa sociale a livello comunitario.

CAPITOLO V

I PROFILI APPLICATIVI

1. Premessa

Questa ricerca di dottorato annovera tra i propri obiettivi, oltre alla ricerca in senso stretto, quello di offrire al Consorzio Zenit Società Cooperativa Sociale Consortile a r.l. (da ora in avanti Consorzio Zenit) e alle cooperative consorziate³⁷³ un insieme di studi e risultati volti a individuare le criticità e le potenziali prospettive di miglioramento sia a livello sovra-aziendale, attraverso l'analisi della disciplina regionale toscana in materia di reclutamento di lavoratori stranieri e di assistenza agli anziani, che infra-aziendale.

Il Consorzio Zenit nasce a Firenze nel 1989 con l'obiettivo di rafforzare l'azione sociale delle cooperative, precedentemente costituite, operanti nel settore educativo e assistenziale. Come previsto dal suo statuto, conformemente all'art. 1 della l. 381/1991, non ha scopo di lucro e, svolgendo servizi³⁷⁴ di natura educativa, sociale, sociosanitaria, sanitaria, formativa e culturale, si propone di perseguire l'interesse generale della Comunità attraverso iniziative di promozione umana, d'inclusione e di protezione sociale.

L'utenza destinataria dei servizi è costituita da: bambini e adolescenti in situazione di povertà sociale, culturale e/o in condizione di emarginazione; bambini e adolescenti con disturbi del neuro-sviluppo; famiglie; adulti fragili; anziani non autosufficienti; persone con disabilità psico-fisica; giovani e gli adulti con disturbi di salute mentale e persone straniere in stato di bisogno.

³⁷³ Il Consorzio Zenit è una Cooperativa Sociale Consortile costituita da tre cooperative: La Tenda Società Cooperativa Sociale, Sanicare Società Cooperativa Sociale e Educazione e ricerca sociale.

³⁷⁴ Curandone, in particolare, l'organizzazione e la gestione, direttamente o tramite i soci (intendendo per tali le cooperative consorziate).

Il Consorzio Zenit, al pari delle altre cooperative sociali operanti nel medesimo settore, si propone di offrire alla propria utenza servizi di qualità a un costo sostenibile. Tuttavia, si trova ad operare in condizioni di estrema complessità dettate, soprattutto, da un *turnover* di personale infermieristico e assistenziale estremamente elevato.

Per questi motivi, nel corso di questo capitolo, al fine di offrire una strada percorribile, si darà atto di come un'organizzazione incentrata su modelli partecipativi sia funzionale all'incremento del benessere organizzativo e di come questo, di conseguenza, favorisca il successo dell'azienda, in ragione degli impatti positivi sul coinvolgimento, sulla fidelizzazione e sulle competenze dei lavoratori.

Tuttavia, prima di procedere, è necessario contestualizzare l'oggetto dell'analisi, focalizzandosi sul tema dei servizi di cura alla persona³⁷⁵.

Tale concetto³⁷⁶, centrale nel recente dibattito scientifico³⁷⁷, si riferisce a quell'insieme di attività svolte da personale retribuito e rivolte a soddisfare i bisogni di assistenza fisica, emotiva e sociale di soggetti fragili, tra cui gli anziani³⁷⁸.

I servizi di cura si suddividono³⁷⁹ in due principali categorie: quelli residenziali e quelli domiciliari. I servizi residenziali si svolgono in strutture

³⁷⁵ Il legislatore, in luogo di “servizi di cura alla persona”, utilizza “servizi sociali”. Definiti dall’art. 128 del d.lgs. 31 marzo 1998, n. 112 come le “attività relative alla predisposizione ed erogazione di servizi, gratuiti ed a pagamento, o di prestazioni economiche destinate a rimuovere e superare le situazioni di bisogno e di difficoltà che la persona umana incontra nel corso della vita, escluse soltanto quelle assicurate dal sistema previdenziale e da quello sanitario, nonché quelle assicurate in sede di amministrazione della giustizia”. La prima, rispetto alla seconda (che annovera però anche le prestazioni economiche), è più ampia includendo anche il lavoro domestico.

³⁷⁶ Mancante, nel nostro ordinamento giuridico, di una definizione giuridica unitaria.

³⁷⁷ Come dimostra la recente ricerca Horizon “CARE4CARE” finanziata dall’Unione Europea che si propone, tra i suoi molteplici obiettivi, di analizzare la qualità del lavoro e le condizioni di lavoro dei lavoratori di cura in Italia. La sua missione può essere riassunta, con le parole utilizzate dal Prof. William Chiaromonte nel corso del seminario “Le persone anziane tra welfare e lavoro. Dialogo interdisciplinare a partire dalla legge delega 33/2023”: chi si prende cura dei lavori di cura?

³⁷⁸ Sul punto v. TAGLIABUE I., *Lavoro di cura e mercato del lavoro: il tassello mancante della professionalità*, in *Adapt*, 2019, fasc. 6, pp. 44 ss.

³⁷⁹ V. BORELLI S., *Who cares. Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene editore, Napoli, 2020, e i riferimenti bibliografici ivi indicati.

specificamente dedicate, dove l'assistenza viene fornita a gruppi di persone. In questo ambito, si distingue tra *institutional care*, che prevede che i beneficiari vivano stabilmente all'interno della struttura, e *semi-residential care*, rivolto a chi utilizza i servizi solo per parte della giornata o in modo temporaneo.

Al contrario, i servizi domiciliari³⁸⁰ offrono assistenza direttamente presso l'abitazione della persona con modalità che possono variare dalla semplice visita giornaliera alla presenza continuativa, diurna o notturna, del lavoratore convivente.

Un'ulteriore distinzione nel lavoro di cura riguarda le cure informali, spesso fornite in ambito familiare, e le cure formali. Le cure informali comprendono tutte le attività di “cura non pagata (o per la quale il *caregiver* riceve un’indennità) fornita alla persona bisognosa da un componente della famiglia o da una persona con la quale la prima abbia un legame affettivo³⁸¹”. Al contrario, le cure formali sono attività retribuite svolte da lavoratori.

La scelta di indirizzare i paragrafi che seguono verso gli interessi del Consorzio Zenit, focalizzandosi sull’assistenza agli anziani svolta nell’ambito di servizi privati residenziali e di circoscriverla al territorio toscano, discende da più motivi. In primo luogo, il Consorzio Zenit è la società a cui la Crea s.r.l. fornisce, in via quasi esclusiva, i suoi servizi (di consulenza del lavoro, di amministrazione e gestione del personale, di elaborazione delle buste paga). In secondo luogo, perché l’assistenza agli anziani è il *core business* dell’attività che si svolge prevalentemente sul territorio toscano.

La scelta di analizzare le caratteristiche di una singola regione trova giustificazione anche nella fisionomia del sistema di welfare italiano che si caratterizza per una forte differenziazione territoriale.

Questa differenziazione ha radici lontane, ma si è notevolmente accentuata con l’istituzione delle Regioni e il trasferimento delle relative competenze. Tale

³⁸⁰ I servizi di cura a domicilio si articolano in due modelli distinti di impiego. Il primo prevede che il lavoratore sia assunto direttamente dalla persona bisognosa o dalla sua famiglia per fornire assistenza. Nel secondo modello, invece, il lavoratore è dipendente di un ente pubblico (ad es. il Comune) o privato (come nel caso delle cooperative), che ne organizza l’attività e lo mette a disposizione dell’assistito in base alle sue esigenze.

³⁸¹ BORELLI S., *Who cares. Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, cit., p. 8.

processo è avvenuto senza una chiara definizione dei principi e degli standard generali ai quali le Regioni avrebbero dovuto uniformarsi. Ciò ha comportato “un’evoluzione normativa frammentaria e disorganica, caratterizzata da interventi spesso scollegati tra loro a livello regionale e subregionale”³⁸².

Successivamente, con la l. 8 novembre 2000, n. 328 e la riforma del Titolo V della Costituzione, l’organizzazione dei servizi sociali è stata attribuita principalmente alle Regioni e ai Comuni, consolidando ulteriormente questa frammentazione.

2. L’assistenza agli anziani nei servizi sociali toscani: criticità e limiti della normativa regionale

L’Italia, come evidenziato durante il *meeting* di Rimini³⁸³ dal direttore di Bankitalia Fabio Panetta, a causa dei mutamenti demografici legati all’aumento dell’aspettativa di vita, al calo della natalità, alla mancanza di una politica di governo dei flussi migratori, si trova a dover affrontare sfide senza precedenti che pongono, oggi più di ieri, l’esigenza di una riflessione intorno a vari temi tra cui: il sistema pensionistico, la sostenibilità del debito pubblico, la tenuta del sistema sanitario e socio-sanitario, con particolare riguardo al tema della cura di persone non autosufficienti.

Quest’ultimo, emerge in modo dirompente in quanto se in passato “il bisogno di ricevere cura, la necessità e anche il desiderio di fornirla sono rimasti a lungo nelle pieghe della vita quotidiana, nella divisione del lavoro tra uomini e donne e tra società e famiglia³⁸⁴”, a fronte di una popolazione sempre più anziana³⁸⁵,

³⁸² D’ONGHIA M., *Dall’assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, fasc. 2, 2019, p. 365.

³⁸³ Il riferimento è alla 45ª edizione del Congresso di Rimini, tenutasi dal 20 al 25 agosto 2024, dal titolo: ‘Se non siamo alla ricerca dell’essenziale, allora cosa cerchiamo?’

³⁸⁴ TAGLIABUE I., *Lavoro di cura e mercato del lavoro: il tassello mancante della professionalità*, cit., p. 44.

³⁸⁵ L’Italia, rispetto agli altri paesi europei, ha il numero di anziani più elevato cfr. Eurostat,

della divisione internazionale del lavoro di cura, il fenomeno delle migrazioni, il ruolo delle donne nel mercato del lavoro, l'età pensionabile, l'assenza di forza lavoro, oggi ci conducono ad una domanda: come soddisfare tale necessità?

In Toscana, in base ai dati del 2015, gli over 65 sarebbero 933.022³⁸⁶ su una popolazione totale di 3.744.398 (Tasso di incidenza del 24,9 %) (Tasso di incidenza del 7,9 %) determinando un indice di vecchiaia pari a 192,9 (quarto indice più elevato su base nazionale)³⁸⁷. Di questi, il 17,6 % vive in condizioni di non autosufficienza (all'incirca 164.000) e 11.550 sono ospitati nelle 304 strutture presenti sul territorio.

Circoscrivendo, per i motivi sopra evidenziati, l'analisi alle RSA³⁸⁸, l'utenza ospitata, non assistibile presso il proprio domicilio, risulta frequentemente affetta da patologie gravi quali ad esempio: malattie croniche, comorbidità, problemi di autonomia nello svolgimento delle attività quotidiane. Ad essi sono rivolti, insieme ad un modulo base, tre moduli specialistici dedicati alla disabilità di prevalente natura motoria, a quella cognitivo – comportamentale e agli stati vegetativi permanenti.

La tipologia dell'utenza e la sussistenza del rischio clinico mette in evidenza la necessità che ad assisterla sia personale altamente qualificato. Esigenza che non si concilia con la carenza cronica di personale assistenziale³⁸⁹ e, soprattutto, di

"Population by Age Group" (2023)
<https://ec.europa.eu/eurostat/databrowser/view/TPS00010/default/table;> FALASCA C.,
 Domiciliarità e residenzialità per l'invecchiamento attivo, in *Abitare e anziani*, 2017.

³⁸⁶ Gli over 80 sarebbero 296.817.

³⁸⁷ Dati riportati nel rapporto CGIL SPI, *Le politiche per gli anziani non autosufficienti nelle regioni italiane*, a cura di MOROSINI I, MONTEMURRO F., PETRELLA A., Torino, 2016. Purtroppo, trattandosi di dati risalenti a quasi un decennio fa, hanno un valore esclusivamente indicativo.

³⁸⁸ In particolare, ai sensi del D.P.R. 14.01.1977, sono "presidi che offrono a soggetti non autosufficienti, anziani e non, con esiti di patologie, fisiche, psichiche, sensoriali o miste, non curabili a domicilio, un livello medio di assistenza medica, infermieristica e riabilitativa, accompagnata da un alto livello di assistenza tutelare e alberghiera".

³⁸⁹ In tale definizione rientrano sia gli operatori sociosanitari che hanno conseguito, dopo il diploma di scuola secondaria, una qualifica attraverso un corso accreditato da enti pubblici, sia gli operatori dell'assistenza di base. Nel sistema italiano, la prima categoria comprende gli operatori

infermieri professionali: si stima che in Toscana manchino complessivamente cinquemila infermieri³⁹⁰ (60.000 su tutto il territorio nazionale³⁹¹) a cui si aggiunge anche la carenza strutturale di medici.

Rispetto a questi dati³⁹², che offrono la cifra della portata dell'emergenza, urge una riflessione sulle cause ma anche sulle soluzioni che, a breve termine, restituiscano dignità ai lavoratori impiegati in questo settore in quanto l'immediata conseguenza della mancanza di personale, con tutti i rischi e conseguenze per la salute, è il sovraccarico di lavoro e la prospettiva di un forte ridimensionamento dell'offerta pubblica e privata.

I carichi di lavoro eccessivi, i frequenti casi di *burnout*, le dimissioni di massa, la mancanza di attrattività delle nuove generazioni verso le professioni

socio-sanitari (OSS), gli operatori socio-sanitari specializzati (OSSS) e gli operatori tecnici addetti all'assistenza (OTA). Tuttavia, queste figure non sono regolamentate in modo uniforme dalle normative sanitarie regionali: alcune discipline prevedono esclusivamente gli operatori socio-sanitari. La seconda categoria, invece, include gli operatori socio-assistenziali (OSA) e gli ausiliari socio-assistenziali (ASA). Anche in questo caso, le normative sanitarie regionali non garantiscono un riconoscimento uniforme: alcune regolano esclusivamente gli operatori socio-assistenziali. Gli addetti OSA e ASA si occupano di mansioni di assistenza di bassa complessità e varia natura, come la cura della persona, l'assistenza domestica e i servizi igienico-sanitari. È importante sottolineare che le figure professionali citate non rappresentano la totalità del personale impiegato in questi servizi: ad esse si aggiungono i coordinatori di struttura, i fisioterapisti, i terapisti della riabilitazione, gli educatori, oltre agli addetti alle pulizie, ai servizi generali e alle cucine.

³⁹⁰ <https://www.lanazione.it/cronaca/sanita-toscana-medici-infermieri-277769a3>.

³⁹¹ <https://www.nurse24.it/infermiere/ordine/in-italia-pochi-infermieri-situazione-destinata-a-peggiorare.html#:~:text=In%20Italia%20la%20carenza%20di,condizioni%20economiche%20e%20lavorative%20migliori>.

³⁹² “In un rapporto del 2019, l'OSCE e l'Osservatorio Europeo delle politiche e dei sistemi sanitari della Commissione europea hanno evidenziato che l'Italia impiega meno professionisti della sanità rispetto alla maggior parte dei Paesi dell'Europa occidentale. Nel 2019, in Italia c'erano 5,8 professionisti della sanità ogni 1000 abitanti, contro gli 8,5 dell'UE. Inoltre, il numero di professionisti della sanità è in costante diminuzione; l'Italia contava circa 557.000 professionisti della sanità nel 2016, che sono scesi a circa 456.000 entro il 2022. La FNOPI stima che l'Italia necessita di 50.000 – 60.000 operatori sanitari in più per raggiungere la media dell'UE” (Traduzione mia); cfr. Italian Report on Care Workers' Job Quality and Inclusive Working Conditions, Care4Care, <https://www.care4care.net/wp-content/uploads/2024/10/C4C-D2.3-Italian-Report.pdf>.

sanitarie e assistenziali³⁹³, rientrano nel medesimo insieme di problemi che ha radici lontane: scaturisce dal disinvestimento statale, degli ultimi vent'anni, nei confronti del sistema sanitario e sociosanitario. È fondamentale invertire questa tendenza, ma al contempo si rende necessario un ripensamento delle politiche migratorie, da cui scaturiscono in parte i problemi legati alla carenza di personale sanitario qualificato. Un sistema efficace deve non solo attrarre nuove risorse, ma anche creare un ambiente favorevole all'integrazione e alla valorizzazione delle competenze dei professionisti stranieri.

In tale contesto, il paragrafo che segue offrirà un'analisi critica della disciplina nazionale e regionale toscana in materia di ingresso e impiego degli infermieri professionali, figure particolarmente carenti nel nostro sistema sanitario e sociosanitario. L'analisi mira a evidenziare eventuali lacune normative, ostacoli burocratici e rigidità amministrative che possono disincentivare l'arrivo e la permanenza di professionisti qualificati dall'estero.

2.1. L'ingresso in Italia degli infermieri professionali extracomunitari

L'ingresso in Italia degli infermieri professionali³⁹⁴ è regolato dall'art. 27, comma 1, lett. r – bis del D.lgs. 25 luglio 1998, n. 286 (Testo unico sull'immigrazione³⁹⁵) e dall'art. 40, comma 21 del DPR 31 agosto 1999, n. 394.

³⁹³ Come dimostrato dai dati degli ultimi anni, ove sono sempre meno gli studenti che affrontano il test per accedere agli atenei. Quest'anno gli studenti che hanno affrontato il test per accedere alla facoltà di scienze infermieristiche sono stati (circa) 21.000 su 20.435 posti disponibili.

³⁹⁴ La disciplina relativa all'ingresso del personale assistenziale (assistenti di base e o.s.s.) segue il percorso ordinario comune a tutti gli altri lavoratori. Per un commento si rinvia a RECCHIA G. A., l'accesso al lavoro dei migranti economici, p. 104, in *Migranti e lavoro*, a cura di CHIAROMONTE W., FERRARA M. D., RANIERI M., Il Mulino, 2020.

³⁹⁵ Il Decreto Legislativo n. 286 del 25 luglio 1998, noto come Testo Unico sull'Immigrazione, rappresenta il pilastro normativo in materia e nel tempo è stato progressivamente inasprito (v. CHIAROMONTE W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2013; CHIAROMONTE W., FERRARA M. D., RANIERI M., *cit.*). A partire dalla l. 30 luglio 2002, n. 189 (Bossi-Fini), ogni intervento legislativo e regolamentare

La struttura pubblica o privata che vuole assumere un infermiere straniero residente all'estero deve trasmettere, attraverso l'apposita procedura telematica disponibile sul sito del Ministero dell'interno, allo Sportello Unico Immigrazione, mediante Modulo O, istanza di nulla osta al lavoro subordinato e garantire, all'arrivo del lavoratore, una sistemazione alloggiativa (che rientri nei parametri ministeriali previsti dalla legge per gli alloggi di edilizia residenziale pubblica). La trasmissione dell'istanza per infermieri professionali, a dispetto di quanto avviene per operatori sociosanitari e assistenti di base, è consentita al di fuori delle quote e può, pertanto, essere inviata in qualsiasi momento dell'anno senza dover attendere l'emanazione del decreto flussi da parte del Governo.

Con il rilascio del nulla osta, condizionato dal parere positivo di questura e ispettorato, il lavoratore straniero potrà recarsi presso la rappresentanza del proprio Paese per richiedere il visto d'ingresso.

Presupposto necessario, affinché sia autorizzato l'ingresso dall'estero, è il riconoscimento del relativo titolo di studio da parte del Ministero della Salute (attraverso la procedura prevista dalla Circolare del Ministero della Salute del 12 Aprile 2000) e la successiva iscrizione presso l'apposito albo professionale in Italia.

Tuttavia, nell'ambito dell'emergenza da Covid – 19, a partire da marzo 2020, per fronteggiare la grave carenza di personale sanitario e sociosanitario, è stato previsto dall'art. 13 del D.L. 18/2020 (Conv. con L. 27/2020), in deroga alle

relativo all'immigrazione ha contribuito a restringere le possibilità di accesso al territorio italiano e a rendere lo status legale degli stranieri sempre più instabile e vulnerabile. Tra i provvedimenti principali figurano la l. 15 luglio 2009, n. 94; la l. 17 dicembre 2010, n. 217; la l. 13 aprile 2017, n. 46; la l. 1° dicembre 2018, n. 132; la l. 8 agosto 2019, n. 77; e il D.l. 10 marzo 2023, n. 20, conv. nella legge 5 maggio 2023, n. 50 (per un commento su quest'ultimo intervento del legislatore v. CHIAROMONTE W. *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2023, fasc. 179, pp. 431 ss.). Queste modifiche normative hanno avuto un impatto significativo sulla migrazione lavorativa, in particolare sull'ingresso dei lavoratori stranieri, regolato annualmente attraverso quote stabilite dalla legge. Negli ultimi anni, tuttavia, si è osservato un drastico calo nel numero di permessi di lavoro rilasciati. Dal 2021, si è registrato un lieve cambiamento di tendenza, con un leggero aumento di tali permessi. Parallelamente, è stato rilevato un incremento delle richieste di protezione internazionale, spesso indicativo di un utilizzo improprio di tali strumenti di tutela.

norme che disciplinano le procedure per il riconoscimento delle qualifiche professionali sanitarie conseguite in uno Stato dell'Unione europea o in Stati terzi, l'esercizio temporaneo di tali qualifiche da parte di professionisti che intendono esercitare, in forma di lavoro subordinato o autonomo, sul territorio nazionale una professione sanitaria conseguita all'estero in base a specifiche direttive dell'Unione Europea (Direttiva 2005/36/CE relativa al riconoscimento delle qualifiche professionali).

Terminata l'emergenza pandemica da Covid – 19, continuando a perdurare la grave carenza di personale, il legislatore è nuovamente intervenuto, con l'art. 15 del d.l. 30 marzo 2023, n. 34, prorogando la scadenza di cui sopra al 31.12.2025³⁹⁶ e rinviando ad una successiva intesa da adottarsi in sede di Conferenza Stato – Regioni la disciplina per l'esercizio temporaneo (nel frattempo si continuerà ad applicare la disciplina previgente prevista dall'art. 6 bis Decreto - legge 23 luglio 2021, n. 105).

La disciplina di cui sopra, stante il riparto di competenze tra Stato e regioni, ha necessitato di attuazione da parte di quest'ultime (nell'ambito della cornice definita dalla legge statale) ed infatti, in base alla normativa nazionale, gli infermieri interessati presentano istanza, corredata di certificato di iscrizione all'albo del Paese di provenienza, alle regioni e alle province autonome che possono procedere al reclutamento temporaneo di tali professionisti.

Però, mentre altre Regioni (v. Regione Lombardia) hanno provveduto prontamente ad attuare la norma, la Regione Toscana ha deliberato in materia, per la prima volta, solo due anni dopo, ossia il 17 gennaio del 2022 (Delibera di Giunta regionale n. 28 del 17.01.2022) stabilendo, a tal fine, un percorso farraginoso e difficilmente applicabile.

La Regione Toscana, infatti, anziché limitarsi ad attuare il percorso indicato a livello nazionale, ha richiesto, in aggiunta, l'iscrizione ad un nuovo elenco regionale, iscrizione condizionata al possesso dei seguenti requisiti (Avviso Estar pubblicato il 4 aprile 2022): 1. Possesso di qualifica professionale sanitaria di

³⁹⁶ Successivamente ancora prorogata, dall'art. 2, c. 8 *bis* del d.l. 11 ottobre 2024, n. 145, al 31.12.2027.

infermiere conseguita in Paese estero a seguito del completamento di una formazione scolastica generale di dodici anni sancita da un diploma, attestato o altro titolo rilasciato da autorità od organi competenti di uno stato estero, o da un certificato attestante il superamento di un esame di livello equivalente che dia accesso all'Università o a istituti di insegnamento superiore di un livello riconosciuto come equivalente; (o, in alternativa, possesso di qualifica professionale sanitaria di infermiere conseguita in Paese estero a seguito del completamento di una formazione scolastica generale di almeno dieci anni sancita da un diploma, attestato o altro titolo rilasciato da autorità od organi competenti di uno stato estero, o da un certificato attestante il superamento di un esame di livello equivalente che dia accesso alle scuole professionali o ai programmi di formazione professionale per infermieri); 2. Iscrizione all'albo professionale del Paese di provenienza; o, in alternativa, copia conforme all'originale della dichiarazione di valore, rilasciata dall'Autorità diplomatica o consolare italiana presso il Paese in cui il titolo professionale è stato rilasciato con i contenuti sotto specificati; 3. Permesso di soggiorno che consenta lo svolgimento dell'attività lavorativa (per i cittadini dei paesi non appartenenti all'Unione Europea); 4. avvenuta presentazione al Ministero della Salute della domanda per l'ottenimento del riconoscimento dell'equivalenza del titolo conseguito all'estero; 5. Non aver avuto diniego da parte del Ministero della Salute ai fini del riconoscimento dell'equivalenza del titolo; 6. Essere a conoscenza della necessità di presentare all'Ordine degli Infermieri, a seguito dell'esito positivo della prova per l'accertamento della conoscenza della lingua italiana, dell'avvenuto adempimento all'obbligo vaccinale per il Covid-19 secondo quanto disposto dalla normativa italiana vigente, quale requisito essenziale per l'inserimento nell'elenco dei soggetti che possano esercitare in via temporanea, nel territorio della Regione Toscana, la professione infermieristica.

I professionisti sanitari, in possesso di tali requisiti, dovranno poi presentare apposita istanza mediante l'applicativo *on – line*.

Di conseguenza, affinché un infermiere possa iniziare ad esercitare in Toscana è necessario che: 1. Faccia richiesta ordinaria di riconoscimento del titolo al Ministero della Salute; 2. Faccia domanda alla Regione, attraverso la piattaforma messa a disposizione dall'Estar, di iscrizione allegando i documenti richiesti e

attenda; 3. Ricevuto parere favorevole, attenda una data da parte dell'ordine degli infermieri per l'esame di italiano; Dopodiché, se l'infermiere supera l'esame di lingua ed è già in Italia con regolare permesso di soggiorno, sarà iscritto alla lista dell'Estar e potrà essere assunto. Mentre se l'infermiere è residente all'estero dovrà, prima dell'iscrizione, aver ottenuto il permesso di soggiorno.

Tale disciplina, a parere di chi scrive, necessita di una urgente semplificazione in quanto la preliminare richiesta (e contestuale consegna della documentazione correlata) al Ministero della Salute e l'obbligo di dover sostenere l'esame di lingua e di legislazione sanitaria necessariamente in presenza comporta, in capo a datori di lavoro e lavoratori, eccessivi costi e tempi, scoraggiando l'ingresso di nuovo lavoratori e costringendo, di conseguenza, i pochi presenti a turni logoranti.

Su questo piano, i tentativi ostruzionistici degli Ordini professionali mal celano la loro vocazione protezionistica e a tratti classista.

2.2. Il *dumping* contrattuale

La mancanza di attrattività verso il settore sociosanitario è imputabile anche al deficit di competitività in materia salariale e contrattuale: problema, in Toscana, accentuato dall'assenza di regole in materia di contrattazione collettiva che incentiva un sistema concorrenziale al ribasso.

A tal fine, seppur nella consapevolezza che il problema ha radici storiche e profonde correlate all'inattuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, non si può non osservare come, nella disciplina delle autorizzazioni e degli accreditamenti dei servizi di cura per gli anziani, la Regione Toscana crei le condizioni per una concorrenza al ribasso tra gli enti gestori con inevitabili riflessi sulla tenuta del sistema.

Del resto, il *dumping* contrattuale, soprattutto nel contesto dei servizi residenziali, costituisce uno dei sistemi più diffusi per contenere il costo del lavoro.

In Italia, i servizi di cura per gli anziani si distinguono tra servizi erogati in strutture residenziali³⁹⁷ (RSA e RA) e servizi di assistenza domiciliare (SAD e ADI) inseriti, a seconda della disciplina regionale, nei diversi sistemi di autorizzazione e accreditamento. Attraverso i primi vengono definiti i “requisiti minimi che tutti gli operatori che vogliono svolgere una determinata attività socio – assistenziale devono rispettare” consentendo all’ente pubblico di verificare che “il gestore garantisca quegli elementi minimi necessari affinché il servizio erogato sia effettivamente in grado di soddisfare i diritti sociali cui è diretto”. Con i secondi si stabilisce chi potrà erogare servizi per conto del sistema pubblico.

Al fine di quanto sopra, il legislatore, mediante la l. 8 novembre 2000, n. 328, ha stabilito i “requisiti minimi strutturali e organizzativi per l’autorizzazione all’esercizio dei servizi e delle strutture a ciclo residenziale e semi residenziale” (Art. 9, co. 1, lett. c) in virtù dei quali, le regioni, hanno stabilito i criteri per l’autorizzazione, l’accreditamento e la vigilanza delle strutture” a gestione sia pubblica che privata, oltre ai requisiti di qualità per la gestione dei servizi (Art. 8, co. 3, lett. f e h l. 328/2000) mentre i comuni si occuperanno della programmazione, della progettazione, della realizzazione del sistema locale dei servizi sociali a rete,

³⁹⁷ Si tratta di strutture gestite prevalentemente da privati, ed in particolare, dalle cooperative. In base ai dati del 2013, a fronte di una gestione privata pari al 75,1 % (cooperative 17,9 %, società private 16,1 %, fondazioni 15,2 %, enti ecclesiastici 13,7 %) e solo il 23,5 % erano gestite da enti pubblici cfr. FALASCA C., *Domiciliarità e residenzialità per l’invecchiamento attivo*, cit., p. 27. Sulle cause della contrazione dell’offerta pubblica v. BORELLI S., *Who cares. Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, cit., p. 104: “La contrazione dell’offerta pubblica è il risultato dell’intreccio tra l’esigenza di contenimento della spesa pubblica e lo sviluppo del sistema integrato di servizi sociali disciplinato dalla l. 328/2000 che consente l’erogazione di tali servizi, oltre che ai soggetti pubblici a <<organismi non lucrativi di utilità sociale, organismi della cooperazione, organizzazioni di volontariato, associazioni ed enti di promozione sociali, fondazioni, enti di patronato e altri soggetti privati >> (art. 1 co. 5). La privatizzazione dei servizi residenziali per la cura degli anziani è un *trend* diffuso in tutta Europa e connesso spesso all’esigenza di contenere la spesa pubblica. Come rilevato da Eurofound, <<as private provision increases, costs to users are likely to become a more significant issue unless there is an increase in public benefits to subsidise funding >>. Di conseguenza, per essere competitivi, i gestori privati hanno bisogno di ridurre il costo del servizio. Non è un caso, dunque che nelle strutture pubbliche il rapporto tra il personale e il numero di ospiti sia più elevato”.

dell'erogazione dei servizi, del rilascio dell'autorizzazione, dell'accreditamento e della vigilanza dei servizi sociali e delle strutture a ciclo residenziale e semiresidenziale a gestione pubblica o privata oltre che, mediante apposito accordo, individuare chi erogherà servizi per conto della pubblica amministrazione.

La Regione Toscana ha regolato il sistema integrato di interventi e servizi sociali, con la l. regionale 24 febbraio 2005, n. 41 e tra le norme rilevanti figura l'art. 19 ove, in materia di affidamento dei servizi si stabilisce che l'ente pubblico procede secondo modalità tali da favorire il confronto, tenendo conto dei diversi elementi di qualità dell'offerta, escludendo l'utilizzo del massimo ribasso e "nel rispetto delle clausole dei contratti collettivi nazionali e degli accordi decentrati, posti a garanzia del mantenimento del trattamento giuridico ed economico dei lavoratori interessati, nonché nel rispetto della normativa vigente in materia di sicurezza sui luoghi di lavoro". Si attribuisce, poi, a specifici "schemi-tipo utili" la base per stipula delle successive convenzioni con i soggetti gestori delle strutture e/o erogatori dei servizi. L'art. 62 rimette ad un successivo regolamento regionale la definizione, per le strutture residenziali e semiresidenziali soggette ad autorizzazione (comprese quelle che erogano prestazioni inerenti alle aree d'integrazione socio – sanitaria), dei requisiti minimi strutturali e organizzativi, delle figure professionali preposte alla direzione delle strutture, dei requisiti professionali per il personale addetto e dei criteri per la composizione ed il funzionamento della commissione multidisciplinare. Procedendo quindi nell'analisi dei regolamenti attuativi dell'art. 62 della legge regionale n. 41/2005, l'ultimo è stato emanato con la Delibera del Presidente della giunta regionale 9 gennaio 2018, n. 2/R in cui si osserva come, nei requisiti professionali, per tutte le tipologie di autorizzazioni e strutture, si individua l'applicazione dei contratti collettivi nazionali di lavoro e dei relativi accordi integrativi ma senza specificare i criteri di selezione tra tutti quelli astrattamente applicabili.

Soltanto nello "schema di accordo contrattuale per la definizione dei rapporti giuridici ed economici tra soggetti pubblici e soggetti gestori delle strutture socio-sanitarie accreditate per l'erogazione di prestazioni in favore di anziani non autosufficienti", allegato A della delibera 11.10.2016, n. 995, è possibile individuare dei criteri di selezione che, tuttavia, esprimono una contraddizione terminologica.

In quanto si richiama, tra gli obblighi della struttura, “l’impegno a garantire l'erogazione delle prestazioni assicurando, per il personale preposto, il rispetto del CCNL di riferimento e degli accordi integrativi regionali sottoscritti dalle parti datoriali e sindacali maggiormente rappresentativi a livello nazionale, in relazione agli standard e al modello gestionale definito a livello regionale per la tipologia di utenza accolta”.

A tal fine è interessante notare come sia ancora vigente, ai fini della determinazione del costo del lavoro e per la determinazione delle tariffe dei servizi accreditati, la Delibera di Giunta regionale Toscana n. 402 del 26-04-2004 che ha tra gli allegati il Protocollo di intesa tra Regione Toscana/ANCI e le rappresentanze dei Gestori delle RSA Regione Toscana e OO.SS. Quest’ultimo, al punto 4, individua i CCNL Uneba e Anaste come “contratti di riferimento per gli operatori delle RSA e conseguentemente tenuti presenti per la definizione del costo del lavoro”.

Stante quanto sopra e l'incertezza che ne deriva, vista l'assenza³⁹⁸ di norme di sistema realmente selettive³⁹⁹, di molteplici CCNL sottoscritti dalle tre centrali

³⁹⁸ Sul punto v. BORELLI S., *L'interregno dei servizi di assistenza per soggetti non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2023, fasc. 1, pp. 50 – 51: “A fronte della gigantesca frammentazione della contrattazione collettiva nel settore socio-sanitario e assistenziale, il venire meno delle regole del Codice dei contratti pubblici spalanca le porte al *dumping* contrattuale, a danno della manodopera operante nel settore. È evidente infatti che, nell'ambito dei servizi *labour intensive*, quali i servizi di cura, la possibilità di applicare un contratto collettivo più economico incide sul costo finale del servizio, e di conseguenza rende più appetibile il relativo operatore sia per l'amministrazione pubblica che con il medesimo budget potrà mettere a disposizione un maggiore numero di prestazioni, sia per gli assistiti qualora il costo del servizio sia, in tutto o in parte, a loro carico. È ben vero che il CTS impone il rispetto dell'art. 51, d.lgs. n. 81/2015 (art. 16, d.lgs. n. 117/2017). Tuttavia, da un lato, i contratti collettivi per il Terzo settore sono, di regola, più economici rispetto a quelli per l'impiego pubblico e di quelli del settore *for-profit*. Dall'altro, nel settore in questione vi è un'ampia sovrapposizione dei perimetri contrattuali, dato che i contratti collettivi possono riguardare gli enti gestori di case di riposo o di servizi per gli anziani, le cooperative sociali ecc. L'ultra-frammentazione delle associazioni datoriali, generata anche (ma non solo) dalle norme a favore del Terzo settore, moltiplica poi il numero degli stessi CCNL *leader*, firmati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative e rende altamente incerto quale siano i soggetti comparativamente più rappresentativi. Di conseguenza, la mancata applicazione del Codice dei contratti pubblici, combinata alle enormi disparità territoriale nelle regole su autorizzazioni e accreditamenti, priva il settore di importanti misure dirette a limitare gli effetti nefasti del nostro disordinato sistema di contrattazione collettiva ed espone i lavoratori a condizioni di lavoro che rischiano di non essere affatto dignitose”.

³⁹⁹ Si segnala, su questo piano, la non applicabilità dei principi previsti in materia contrattuale dal d.lgs. n. 36/2023 (Codice dei contratti pubblici), incluso l'art. 11 che stabilisce l'applicazione, per il personale impiegato nei lavori, servizi e forniture oggetto di appalti pubblici e concessioni, del “il contratto collettivo nazionale e territoriale in vigore per il settore e per la zona nella quale si eseguono le prestazioni di lavoro, stipulato dalle associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e quello il cui ambito di applicazione sia strettamente connesso con l'attività” svolta. Sul punto, seppur con riferimento al precedente codice, sono intervenute le linee guida n. 17 dell'Anac recanti “indicazioni in materia di affidamenti di servizi sociali” che precisano, tra le fattispecie escluse dall'applicazione del codice dei contratti pubblici i: “a. i servizi di ambulanza, intesi come servizi di trasporto sanitario di emergenza e urgenza, cui si applica l'articolo 57 del CTS; b. l'erogazione di servizi sanitari e socio sanitari contemplati dai livelli essenziali di assistenza del servizio sanitario nazionale, effettuata da soggetti

sindacali per il medesimo settore⁴⁰⁰, a parere di chi scrive, gli enti gestori potranno applicare il CCNL che riterranno più congruo ai loro interessi⁴⁰¹.

esterni accreditati, in forza di convenzioni o accordi contrattuali sottoscritti ai sensi del decreto legislativo 30/12/1992 n. 502; c. gli affidamenti di servizi sociali svolti in regime di autorizzazione o accreditamento in attuazione della legislazione regionale in materia. A tali fattispecie si applicano le previsioni delle leggi speciali statali e regionali vigenti in materia”.

⁴⁰⁰ “Gli stessi sindacati confederali hanno firmato più CCNL applicabili nel settore, quali: il CCNL per il personale dipendente dai settori socio assistenziale, socio sanitario ed educativo UNEBA (Unione nazionale istituzioni e iniziative di assistenza sociale), [sottoscritto per parte datoriale da UNEBA e per parte sindacale da FP CGIL; FISASCAT CISL; FP CISL; UILTUCS UIL; UIL FPL]; CCNL Socio-Assistenziale AGIDAE (Associazione Gestori Istituti Dipendenti dall’Autorità Ecclesiastica), [sottoscritto per parte datoriale da AGIDAE e per parte sindacale da FP CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL]; CCNL [per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario assistenziale- educativo e di inserimento lavorativo, sottoscritto per parte datoriale da AGCI SOLIDARIETA’; CONFCOOPERATIVE FEDERSOLIDARIETA’; LEGACOOPOSOCIALI e per parte sindacale da FP CGIL; FPS CISL; FISASCAT CISL; UIL FPL; UILTUCS;] CCNL per il personale dipendente ANPAS (Associazione Nazionale che riunisce le associazioni di volontariato che si occupano di pubblica assistenza), sottoscritto per parte datoriale da ANPAS e per parte sindacale da CGIL FP; CISL FP; UIL FPL. Nel settore in esame non è dunque possibile individuare un solo contratto collettivo *leader*, esistono cioè più contratti collettivi che soddisfano contemporaneamente il requisito previsto dalle norme di rinvio. Cfr. BORELLI S., *Who cares. Il lavoro nell’ambito dei servizi di cura alla persona*, *cit.*, p. 116.

⁴⁰¹ Tra i CCNL in astratto applicabili si segnalano quelli individuati all’interno del rapporto *Italian Report on Care Workers’ Job Quality and Inclusive Working Conditions*: CCNL per il personale non medico dipendente degli IRCCS e delle strutture sanitarie ospedaliere iscritte ad Aiop e Aris (copertura 2022: 146.397 lavoratori); CCNL per il personale delle RSA e delle altre strutture residenziali e socio – assistenziali, sottoscritto per parte datoriale da AIOP e per parte sindacale da UGL SANITA’; FISMIC CONFSAL; SI- CEL; FIALS; CONFSAL; FSE (copertura 2022 11.594 lavoratori); CCNL per le lavoratrici ed i lavoratori dipendenti dalle strutture associative aderenti alla rete ANFFAS Onlus, sottoscritto per parte datoriale da ANFFAS ONLUS e per parte sindacale da FP CGIL; CISL FP; UIL FPL (copertura 2022 5.569 lavoratori); CCNL per il personale dipendente dall’AVIS, sottoscritto per parte datoriale da AVIS e per parte sindacale da FP CISL; UIL FPL (copertura 2022 1.211 lavoratori); CCNL per il personale dipendente da residenze sanitarie assistenziali e centri di riabilitazione, sottoscritto per parte datoriale da ARIS e per parte sindacale da CISL FP; UIL FPL; UGL SANITA’ (copertura 2022 15.178 lavoratori); CCNL Socio-Assistenziale AGIDAE, sottoscritto per parte datoriale da AGIDAE e per parte sindacale da FP CGIL; FISASCAT CISL; UILTUCS UIL (copertura 2022: 16.136 lavoratori); CCNL per il personale

Di conseguenza, anche in questo ambito, al fine di disincentivare un sistema concorrenziale incentrato esclusivamente sulla riduzione del costo del lavoro a discapito di lavoratori e utenza, si rendono necessari interventi di sistema⁴⁰² che

dipendente dai settori socio assistenziale, socio sanitario ed educativo UNEBA, sottoscritto per parte datoriale da UNEBA e per parte sindacale da FP CGIL; FISASCAT CISL; FP CISL; UILTUCS UIL; UIL FPL (copertura 2022 134.985 lavoratori); CCNL per le lavoratrici e i lavoratori delle cooperative del settore socio-sanitario assistenziale- educativo e di inserimento lavorativo, sottoscritto per parte datoriale da AGCI SOLIDARIETA'; CONFCOOPERATIVE FEDERSOLIDARIETA'; LEGACOOPOSOCIALI e per parte sindacale da FP CGIL; FPS CISL; FISASCAT CISL; UIL FPL; UILTUCS (copertura 2022 370.134 lavoratori); CC CCNL per i dipendenti dalle associazioni aderenti all'Associazione Italiana Assistenza Spastici - AIAS, sottoscritto per parte datoriale da AIAS e per parte sindacale da CISL FP; UIL FPL; UGL Salute; FIALS CONFISAL; CONFISAL; ISA (copertura 2022: 4.264 lavoratori); CCNL per il personale dipendente ANPAS, sottoscritto per parte datoriale da ANPAS e per parte sindacale da CGIL FP; CISL FP; UIL FPL (copertura 2022: 7.797 lavoratori); CCNL per il personale dipendente dalle realtà del settore socio-sanitario-assistenziale-educativo, sottoscritto per parte datoriale da ANASTE e per parte sindacale da CIU; SNALV; CONFISAL; CSE; CSE Sanità; CSE Fulcam; CONFELP (copertura 2022 10.962 lavoratori); CCNL per il personale non medico dipendente dagli istituti sanitari privati, sottoscritto per parte datoriale da UNILAVORO PMI e per parte sindacale da CONFISAL FISALS (copertura 2022 12 lavoratori); CCNL comparto privato sanitario e sociosanitario, sottoscritto per parte datoriale da CONFIMPRESE ITALIA e per parte sindacale da FESICA CONFISAL; CONFISAL (copertura 2022 206 lavoratori); CCNL personale dipendente non medico da strutture sanitarie, socio-sanitarie e cooperative socio sanitarie ed assistenziali private, sottoscritto per parte datoriale da FEDERTERZIARIO; CONFIMEA; CFC e per parte sindacale da UGL SANITA' (copertura 2022 887 lavoratori); CCNL Case di Cura e Servizi Assistenziali e Socio Sanitari, sottoscritto per parte datoriale da ANPIT; CIDEC; CONFIMPRENDITORI; PMI ITALIA; UAI TCS; UNICA e per parte sindacale da CISAL Terziario; CISAL (copertura 2022: 2.210 lavoratori); CCNL Cooperative sociali nei servizi socio- assistenziali, sottoscritto per parte datoriale da UNCI; ANCOS e per parte sindacale da CISAL; CISAL Terziario (copertura 2022: 2046 lavoratori); CCNL Laboratori di analisi cliniche e centri poliambulatoriali, sottoscritto per parte datoriale da CIFA ITALIA; FEDERLAB ITALIA e per parte sindacale da CONFISAL; FIALS; (copertura 2022: 2562 lavoratori); CCNL Cooperative, consorzi e società consortili del settore servizi alla persona, sottoscritto per parte datoriale da COMMERCIO E IMPRESA e per parte sindacale da CONFISAL FISALS; CONFISAL.

⁴⁰² Esigenza, rispetto alla quale, la politica, pur riconoscendone la validità, risulta al momento totalmente inerte. Su questo piano, risulta preoccupante anche la giurisprudenza costituzionale che con sentenza n. 113/2022, ha affermato che “gli interventi del legislatore regionale su autorizzazione

stabiliscano in modo chiaro e preciso, ai fini del mantenimento dei requisiti di autorizzazione e accreditamento, che il contratto collettivo nazionale di lavoro da applicare deve essere quello di settore stipulato dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative⁴⁰³. Il rispetto di queste indicazioni dovrebbe a monte ancorarsi a una legge nazionale che individui i criteri di misurazione della rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali. Analogamente, potrebbe essere opportuno che tale cambio di passo venga suggerito anche alle centrali sindacali affinché evitino la sottoscrizione di più CCNL per il medesimo settore.

2.3. Le ulteriori criticità del settore: frammentazione, dimensione di genere e soluzioni

Un ulteriore elemento che complica il già fragile quadro del lavoro in questo settore e che riguarda trasversalmente tutto il lavoro di cura è rappresentato dai numerosi fattori che incidono negativamente sul tasso di sindacalizzazione della categoria (qui intesa come l'insieme dei lavoratori di cura). Questi ostacoli, di natura strutturale e sociale, limitano la capacità dei lavoratori di unirsi per

e accreditamento, <<pur potendo incidere sull'organizzazione dell'impresa privata, non possono perseguire l'utilità sociale con prescrizioni eccessive>>, tali da <<condizionare le scelte imprenditoriali in grado così elevato da indurre sostanzialmente la funzionalizzazione dell'attività economica [...], sacrificandone le opzioni di fondo o restringendone in rigidi confini lo spazio e l'oggetto delle stesse scelte organizzative (sentenza n. 548 del 1990) o in maniera arbitraria e con misure palesemente incongrue (sentenza n. 56 del 2015)>>. La legittimità delle disposizioni regionali in tema di accreditamento delle strutture sanitarie, socio-sanitarie e socio-assistenziali dipende dunque all'equilibrato bilanciamento tra la libertà di iniziativa economica privata e i fini sociali (in particolare quello della tutela della salute)". Cfr. BORELLI S., *L'interregno dei servizi di assistenza per soggetti non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, cit. p. 56.

⁴⁰³ Su questo piano, merita segnalare anche la soluzione adottata dalla Regione Emilia-Romagna che con la "delibera della Giunta regionale sugli incrementi delle tariffe (d.g.r. 1429/2019) [ha previsto] un incremento differenziato (inferiore) della quota a carico del Fondo regionale per la non autosufficienza per i gestori che applicano il CCNL Anaste (sottoscritto il 12.04.2019 rispetto a quello previsto per i gestori che applicano altro CCNL. BORELLI S., *op. cit.*, p. 115.

rivendicare migliori condizioni contrattuali e tutele adeguate, perpetuando situazioni di precarietà e sfruttamento.

Tra i principali ostacoli si evidenziano: la frammentazione derivante dalla presenza di numerosi piccoli operatori, spesso attivi nel terzo settore; la varietà degli ambienti lavorativi, che spaziano dal domicilio dell'assistito ai centri diurni, fino alle strutture residenziali e ospedaliere.

Un elemento particolarmente critico è rappresentato dalla significativa presenza di lavoratori immigrati, i quali spesso esitano a esercitare i propri diritti sindacali per timore di ritorsioni, come il licenziamento, che potrebbe comportare la perdita del permesso di soggiorno. A ciò si aggiunge il fenomeno noto come “*prisoner of love dilemma*”, secondo cui questi lavoratori sono riluttanti a intraprendere azioni collettive per migliorare le proprie condizioni lavorative, in quanto influenzati dall'etica specifica della loro occupazione e dalla priorità che attribuiscono al benessere dei propri assistiti.

A questo si somma la forte femminilizzazione del settore: la stragrande maggioranza dei lavoratori di cura sono donne, il che ha implicazioni rilevanti sia dal punto di vista sociale che economico. Questo elemento ha storicamente contribuito a una svalutazione sistematica di queste professioni, percepite come un'estensione dei ruoli tradizionali di cura attribuiti alle donne, e quindi meno meritevoli di riconoscimento economico e sociale. Le lavoratrici di cura, spesso impiegate in modalità contrattuali precarie (part-time involontario, contratti atipici), si trovano in una posizione di svantaggio rispetto ad altri settori occupazionali.

Inoltre, molte donne devono fronteggiare un doppio carico di lavoro⁴⁰⁴: quello professionale e quello legato alla cura dei propri familiari⁴⁰⁵. Questa doppia

⁴⁰⁴ Sul punto v. D'ONGHIA M., *Lavoro “informale” di cura e protezione sociale, Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 1, 2024, pp. 82 ss., e i riferimenti bibliografici ivi indicati.

⁴⁰⁵ “I dati mostrano che l'esigenza di assolvere agli oneri di cura parentale e familiare rappresenta la causa principale di esclusione e segregazione nel mondo del lavoro, in ragione della difficoltà a scardinare un modello radicato di distribuzione del lavoro di cura, che la legislazione a sostegno delle lavoratrici madri – al riparo di un ormai in parte desueto art. 37 co. 1 Cost. – ha paradossalmente contribuito a rafforzare anche quando ha virato verso il riconoscimento di uguali diritti ai padri lavoratori, dimenticando di allestire misure capaci di garantire l'assolvimento anche

responsabilità contribuisce a livelli elevati di stress e burnout, soprattutto in assenza di adeguati supporti istituzionali, come servizi per l'infanzia o per gli anziani. La dimensione di genere incide anche sulla sindacalizzazione e sulla mobilitazione collettiva. La cultura patriarcale e la percezione del lavoro di cura come una vocazione piuttosto che come una professione scoraggiano spesso le lavoratrici dal rivendicare i propri diritti.

Un ulteriore ostacolo alla mobilitazione sindacale è costituito dalla frammentazione della normativa sul lavoro di cura e dalla sua differenziazione in molteplici servizi (a domicilio o residenziali; per i minori; per le persone anziane o per i disabili; privati o pubblici, a gestione diretta o indiretta)”⁴⁰⁶.

Di fronte a queste criticità, è necessario promuovere interventi mirati. Innanzitutto, si dovrebbe incentivare la creazione di un quadro normativo unitario che armonizzi le regolamentazioni regionali e nazionali sul lavoro di cura, stabilendo standard minimi uniformi per tutte le tipologie di servizi. Un sistema normativo coerente ridurrebbe la frammentazione e favorirebbe una maggiore equità nell'applicazione delle tutele contrattuali.

Parallelamente, sarebbe opportuno promuovere percorsi di formazione e qualificazione professionale per i lavoratori del settore, valorizzando il ruolo e accrescendo la consapevolezza dei loro diritti sindacali. Tali percorsi dovrebbero includere moduli specifici per i lavoratori immigrati, con l'obiettivo di informarli sulle tutele giuridiche disponibili e aiutarli a superare il timore di ritorsioni. In questo contesto, il rafforzamento del legame tra le organizzazioni sindacali e i lavoratori, attraverso una maggiore presenza nei luoghi di lavoro e l'utilizzo di mediatori culturali e linguistici, risulterebbe cruciale⁴⁰⁷.

dei relativi doveri.” Cfr. VALLAURI M. L., *Le azioni positive per la libertà sostanziale*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 1, 2023, p. 35.

⁴⁰⁶ *Ivi*, p. 29.

⁴⁰⁷ Sul punto v. CHIAROMONTE W., FERRARA M. D., *L'integrazione dei migranti attraverso il lavoro, fra luci e ombre. Riflessioni su regolarizzazione e ruolo*, in *Rivista del Diritto della Sicurezza Sociale*, fasc. 2, 2022, pp. 332 e 333: “Da una diversa ma parallela angolazione in tema di strumenti di inclusione e integrazione dei migranti va segnalato il crescente ruolo assegnato e svolto dalle parti sociali sul piano del governo della legalità e della prevenzione dei fenomeni elusivi e di sfruttamento

Sul medesimo piano si inserisce anche la lotta per la liberazione delle donne dall'esclusivo carico del lavoro di cura familiare. Si tratta di un obiettivo che riguarda tutte le donne lavoratrici, indipendentemente dal settore di appartenenza, che deve passare per la previsione di misure generali che “agiscono sia fuori dal contratto di lavoro (ad esempio, provvedendo ad adeguati servizi pubblici), sia dentro al contratto di lavoro, non solo per rendere effettivo il diritto di tutti – uomini e donne – di assolvere gli oneri di cura (ad esempio, indennità di congedo parentale adeguata per scongiurare il rischio che a fruire del permesso siano per lo più le donne in quanto percettrici di redditi mediamente più bassi e perciò sacrificabili), ma anche per sollecitare il coinvolgimento dei padri nelle responsabilità parentali (ad esempio, tramite l'estensione della tecnica del divieto, di cui all'art. 16 d.lgs. n. 151/2001 anche al congedo obbligatorio di paternità ex art. 27 bis, per riequilibrare i tempi di sospensione dal lavoro di uomini e donne e rendere il lavoro delle donne meno oneroso dal punto di vista organizzativo). Ma può trattarsi anche di misure specifiche di diritto diseguale⁴⁰⁸”.

Infine, occorrerebbe contrastare il “*prisoner of love dilemma*” avviando campagne di sensibilizzazione rivolte sia ai lavoratori sia agli assistiti, per evidenziare come il miglioramento delle condizioni lavorative rappresenti un prerequisito essenziale per garantire un'assistenza di qualità. Solo un approccio integrato e inclusivo può contribuire a risolvere le molteplici criticità che

che, soprattutto in alcuni settori come l'agricoltura, coinvolgono drammaticamente i lavoratori stranieri. Questa prospettiva è presente, già da qualche anno, nell'agenda politica delle organizzazioni sindacali che si sono imposte come partner istituzionali di prefetture, enti previdenziali e ispettorati nella lotta all'illegalità attraverso la sigla di protocolli di varia natura nei diversi territori soprattutto del Mezzogiorno d'Italia. Questo ruolo si somma al crescente interventismo del sindacato dal punto di vista penalistico anche in materia di reati di favoreggiamento dell'immigrazione clandestina. Tale legittimazione si fonda sul presupposto che l'utilizzo di manodopera priva di documenti di soggiorno e il favoreggiamento dell'immigrazione clandestina, agevolando l'occupazione di lavoratori irregolari e non in grado di rivendicare i propri diritti, tra cui anche quelli sindacali, determina un interesse ad agire del sindacato per lesione dell'interesse proprio dell'organizzazione e dell'interesse collettivo dei lavoratori della categoria”.

⁴⁰⁸ Cfr. VALLAURI M. L., *Le azioni positive per la libertà sostanziale*, cit., 2023, p. 40.

caratterizzano il lavoro di cura, promuovendo giustizia sociale e dignità lavorativa per tutti gli operatori del settore.

3. Proposte per una più efficace gestione delle risorse umane

Il coinvolgimento dei lavoratori è un argomento che costituisce oggetto di interesse anche nel settore delle risorse umane: ne è dimostrazione la rilevanza progressiva che ha assunto il concetto di *employee engagement*⁴⁰⁹ ossia “l’attaccamento dei membri di un’organizzazione al proprio ruolo lavorativo, al proprio lavoro⁴¹⁰” in virtù del quale le persone “si impegnano ed esprimono loro stesse fisicamente, cognitivamente ed emotivamente durante il lavoro⁴¹¹”.

Un’altra definizione guarda all’*employee engagement* come la “condizione psicologica positiva e soddisfacente risultante dall’energia, dalla dedizione e dal coinvolgimento che i lavoratori impiegano nel proprio lavoro⁴¹²”. Dove per energia ci si riferisce alla capacità di impegno, alla volontà e alla *resilienza* impiegata nell’esecuzione della propria prestazione lavorativa; per dedizione, oltre alla flessibilità e disponibilità verso nuove sfide, il sentirsi ispirati, soddisfatti ed entusiasti; per coinvolgimento, alla sensazione che, durante lo svolgimento del proprio lavoro, il tempo passi senza rendersene conto.

I datori di lavoro, al netto delle diffuse eccezioni, hanno infatti capito che più i lavoratori sono coinvolti nell’organizzazione, più se ne sentono parte, più risulteranno performanti e fidelizzati⁴¹³. Una consapevolezza questa che si è

⁴⁰⁹ Rispetto al quale il coinvolgimento dei lavoratori costituisce una componente fondamentale.

⁴¹⁰ KHAN W. A., *Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work*, *Academy of Management Journal*, 1990, [https://engagementresearch.wikispaces.com/file/view/Kahn+\(1990\)_Psychological+conditions+of+personal+engagement+and+disengagement+at+work.pdf](https://engagementresearch.wikispaces.com/file/view/Kahn+(1990)_Psychological+conditions+of+personal+engagement+and+disengagement+at+work.pdf), p. 694.

⁴¹¹ *Ibidem*.

⁴¹² SHAUFELI, W. B., *The measurement of engagement and burnout: a two-sample confirmatory factor analytic approach*. *Journal of Happiness Studies*, 2022, <http://www.wilmarschaufeli.nl/publications/Schaufeli/178.pdf>, p. 74.

⁴¹³ Sul legame tra fidelizzazione ed *engagement employee* v. MURENA C., *Welfare aziendale e*

tradotta in una conseguenza obbligata a fronte del fenomeno delle “Grandi dimissioni”⁴¹⁴ e della difficoltà, per ogni lavoratore andato via, di trovarne nuovi.

D'altra parte, il contratto a tempo indeterminato non costituisce più il parametro esclusivo per la valutazione del proprio lavoro in quanto si è realizzato, soprattutto dopo la pandemia da *Covid 19*, un vero e proprio cambio di paradigma: ad incidere nelle scelte professionali sono, soprattutto, fattori come il “*work environment* (qualità del luogo di lavoro, clima organizzativo, formazione, coaching, mentoring, sviluppo e carriera, diversity management), il *company environment* (bilancio sociale; certificazioni su ambiente, qualità, sicurezza; valori e comportamenti), il *work-life balance* (flessibilità temporale e spaziale del lavoro; servizi per il benessere personale; servizi per la famiglia)”⁴¹⁵.

L'*employee engagement* è stato inoltre dimostrato⁴¹⁶ che è in grado di far registrare risultati importanti anche per la stessa impresa: minor assenteismo (-

fidelizzazione dei lavoratori, in *Lavoro Diritti Europa*, 2020, fasc. 3, p. 10: “Il richiamo alla fidelizzazione, nel diritto del lavoro, fa piuttosto riferimento alla dimensione di engagement del personale, inteso come accrescimento del suo senso di appartenenza all’azienda, con le ricadute positive di cui si è detto in termini di miglioramento del clima aziendale e produttività. Tale prospettiva è legata alla progressiva (ri)considerazione del prestatore e delle sue qualità personali nella relazione lavorativa”.

⁴¹⁴ V. DE FALCO M., *Il benessere lavorativo per la attraction e la retention delle risorse umane*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2024, fasc. 2, pp. 57 e 58: “Nel biennio 2021 – 2022, il mercato del lavoro è stato scosso da una inattesa esplosione del numero di dimissioni, che ne ha innescato un profondo rimescolamento. Invero, non si è trattato di un semplice (per quanto notevole) aumento delle cessazioni volontarie, bensì di una transizione occupazionale *job to job* che ha visto ingenti flussi di prestatori muoversi da un impiego all’altro, presumibilmente alla ricerca di condizioni lavorative più appaganti, non soltanto dal punto di vista salariale (...). Focalizzando l’attenzione sul caso italiano, si può osservare come, dopo il minimo storico raggiunto nel trimestre del 2020, le dimissioni rassegnate dai lavoratori nel 2021, al netto di fenomeni stagionali, siano state più di 1,9 milioni, con un aumento dell’11 % rispetto al 2019. L’apice è stato registrato nel 2022, quando le cessazioni volontarie hanno superato le 900 mila unità nel primo semestre (+ 30, 5 % rispetto al medesimo periodo nel 2021), per raggiungere la quota di 2,2 milioni entro la fine dell’anno”.

⁴¹⁵ MURENA C., *Welfare aziendale e fidelizzazione dei lavoratori*, cit., p. 13.

⁴¹⁶ GALLUP, *What Is Employee Engagement and How Do You Improve It?*
<https://www.gallup.com/workplace/285674/improve-employee-engagement-workplace.aspx>

81%), turnover (-18%), meno incidenti (-64%), incremento della produttività (+18%), qualità dei prodotti (+41%), fidelizzazione degli utenti (+10%) e redditività (+23%).

I lavoratori, affinché possano impegnarsi al massimo nel proprio lavoro, necessitano di essere coinvolti su più piani: emotivo, fisico e cognitivo. A tal fine, tre sono le condizioni determinanti⁴¹⁷: la significatività psicologica, la sicurezza psicologica e la disponibilità psicologica. La prima è rappresentata dalla relazione tra le energie fisiche, emotive e cognitive investite dai lavoratori e il modo in cui l'impresa decide di utilizzarle per la realizzazione dei propri obiettivi; la seconda, riguarda la percezione di sicurezza correlata all'esecuzione della prestazione lavorativa (lavorare senza temere conseguenze negative) su cui incide, oltre ai rapporti di fiducia e supporto tra i membri del *team*, la qualità dei *manager*: più sono disponibili e competenti, più i lavoratori si sentiranno tranquilli; la terza, infine, discende dal livello di consapevolezza dei lavoratori rispetto alle proprie capacità.

Del resto, è comprovato che nella relazione lavorativa, “la soddisfazione, intesa come appagamento nello svolgimento delle proprie mansioni e nelle dinamiche relazionali, anche in termini di rafforzamento del senso di appartenenza alla compagine aziendale, ha ricadute estremamente positive in termini di incremento della produttività; al contrario, una persistente insoddisfazione del lavoratore, in cui prevalgano demotivazione e percezioni negative, può portare a situazioni limite come il *burnout*, caratterizzato da un esaurimento fisico ed emotivo, con conseguente calo della produttività⁴¹⁸”.

In sostanza, più i lavoratori sono tranquilli, ascoltati, informati e coinvolti nelle scelte più saranno *engaged*⁴¹⁹,

⁴¹⁷ Sul punto v. KHAN, W. A., *Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work*. *Academy of Management Journal*, 1990, cit., p. 692 ss.

⁴¹⁸ MURENA C., *op. cit.*, p. 5

⁴¹⁹ I livelli attraverso cui viene valutato, all'interno di un'organizzazione, il tasso di *engagement* dei lavoratori sono (in ordine crescente): *actively disengaged*, *not engaged*, *engaged*. Con il primo si identificano quei lavoratori che, oltre all'essere insoddisfatti e non produttivi, costituiscono una minaccia al conseguimento degli obiettivi dell'impresa, con i secondi coloro che,

Rapportando l'analisi al modello organizzativo del Consorzio Zenit, condotta attraverso interviste qualitative e l'analisi dei *report* sulla soddisfazione dei lavoratori⁴²⁰, emerge come questo⁴²¹ si caratterizzi per una forte orizzontalità sia nelle scelte relative alle modalità di realizzazione dei servizi (cercando di valorizzare l'autonomia del singolo lavoratore), che rispetto all'organizzazione del lavoro. In particolare, su quest'ultimo punto, si segnalano prassi positive come la flessibilità organizzativa espressa dalla possibilità data ai lavoratori stessi, sulla base di un criterio di priorità volto a favorire quelli che hanno particolari esigenze (*cargiver*, lavoratrici madri, studenti), di predisporre la turnazione, il piano ferie, la gestione dei saldi della banca-ore. Il coordinatore interviene, esclusivamente, in caso di mancato accordo tra i lavoratori.

Nel complesso, anche alla luce di un dato importantissimo come l'assenza pressoché totale di conflitto collettivo, è possibile affermare che il modello applicato nella gestione del personale sia funzionale e tendenzialmente coinvolgente.

pur lavorando, non influenzano positivamente l'organizzazione e, infine, con i terzi, coloro i quali, risultando coinvolti, favoriscono, con le loro prestazioni lavorative, il successo dell'organizzazione. Sul punto v. MEERE M., *High cost of disengaged employees Victoria: Swinburne University of Technology* a cura di MARKOS, S. SRIDEVI, M. S., *Employee engagement: the key to improving performance. International Journal of Business and Management*.

⁴²⁰ I dati raccolti evidenziano, rispetto all'organizzazione del lavoro, un elevato livello di soddisfazione tra i lavoratori, con differenze interessanti tra le realtà operative. In particolare, la Cooperativa La Tenda raggiunge una media di 7,76, evidenziando una buona soddisfazione generale, seppur con possibili margini di miglioramento. La Cooperativa Sanicare si distingue per il livello di soddisfazione più alto, con una media di 8,79, che sottolinea un contesto organizzativo particolarmente apprezzato dai lavoratori. Al contrario, il personale assunto direttamente dal Consorzio Zenit registra una media di 7,41, che, pur rappresentando un dato positivo, indica l'esistenza di aree su cui potrebbe essere opportuno intervenire per migliorare ulteriormente la percezione complessiva. Nel complesso, la media di tutto il personale, pari a 7,98, riflette un quadro complessivamente positivo e in linea con standard elevati.

⁴²¹ Organizzato su cinque livelli: il consiglio di amministrazione, i responsabili di area, i coordinatori dei servizi, i capi squadra (coordinatore infermieristico, capo o.s.s., educatore – coordinatore), il personale.

Tuttavia, analizzando i dati del personale⁴²², si rileva come anche il Consorzio Zenit soffra, soprattutto tra i lavoratori più qualificati, di un ampio turnover (coordinatori, infermieri professionali, fisioterapisti, educatori, o.s.s., assistenti di base, ecc.). Potrebbe quindi essere opportuno ipotizzare un ulteriore avanzamento, attraverso un coinvolgimento, da realizzarsi non solo a livello di gestione organizzativa del lavoro ma anche sul piano culturale e politico creando dei momenti di vita e riflessione collettiva con i lavoratori al fine di renderli pienamente edotti dell'andamento del settore e delle criticità da cui scaturiscono i riflessi negativi sui rapporti di lavoro.

Di conseguenza, partendo dal presupposto che qualsiasi valutazione non può e non deve prescindere dal miglioramento delle condizioni generali di lavoro (rispetto a cui si richiamano le soluzioni espresse nei paragrafi precedenti) si suggerisce, in conclusione, di valutare, di concerto⁴²³ con le organizzazioni

⁴²² Assumendo come parametro i dati del 2023 si registrano (escludendo i cambi di appalto), nel Consorzio Zenit (comprese le cooperative consorziate): 4 nuovi coordinatori assunti a fronte di 5 che, a vario titolo, hanno cessato il rapporto di lavoro; 38 nuovi infermieri assunti a fronte di 38 che, a vario titolo, hanno cessato il rapporto di lavoro; 6 nuovi fisioterapisti assunti a fronte di 6 che, a vario titolo, hanno cessato il rapporto di lavoro; 92 nuovi educatori assunti a fronte di 99 che, a vario titolo, hanno cessato il rapporto di lavoro; 64 nuovi o.s.s. assunti a fronte di 61 che, a vario titolo, hanno cessato il rapporto di lavoro; 64 nuovi assistenti di base assunti a fronte di 58 assistenti di base che, a vario titolo, hanno cessato il rapporto di lavoro.

⁴²³ Sul rapporto tra iniziativa manageriale, iniziativa sindacale e ampliamento degli spazi di partecipazione v. AMBROSINI M., *L'impresa della partecipazione. La ricerca della collaborazione dei lavoratori tra politiche aziendali e istituzioni sociali*, FrancoAngeli, Milano, 1996, p. 120: "Credo si possa ritenere che, una volta depurate delle componenti ideologiche e polemiche che ne hanno alimentato lo sviluppo, soprattutto in contesti come quello nord-americano e britannico, una serie di iniziative concrete che appartengono al modello HRM possono rivelarsi compatibili e persino complementari con sistemi di relazioni industriali aziendali rinnovati e orientati alla partecipazione". Di fatti, tra le possibili tipologie di relazione tra HRM e relazioni sindacali, individua quelle "integrate" con le relazioni industriali, in cui forme di comunicazione diretta, opportunità di partecipazione micro-organizzativa, modalità di partecipazione agli utili sono inserite in un "quadro di rapporti tra le parti che rimane imperniato sulla contrattazione collettiva, il dialogo tra le parti sociali indipendenti, forme di partecipazione a livello macro – aziendale attraverso rappresentanti dei lavoratori.

sindacali⁴²⁴ (data la sussistenza, già a contratto collettivo invariato, di importanti strumenti di coinvolgimento sindacale), l'introduzione di un metodo e di nuovi strumenti che, seguendo il modello della partecipazione integrativa⁴²⁵ nella sua accezione culturale - organizzativa⁴²⁶, tenuto conto delle peculiarità dei singoli servizi e delle esigenze dei lavoratori, rafforzi le buone prassi già esistenti e favorisca la costituzione di una cultura partecipativa che aumenti il livello di immedesimazione dei lavoratori nella *vision*⁴²⁷ e *mission* aziendale⁴²⁸ che stante la

⁴²⁴ Sull'importanza del ruolo delle organizzazioni sindacali nell'identificazione e interpretazione dei bisogni dei lavoratori v. CIUCCIOVINO S., *Il welfare aziendale fra funzione retributiva e funzione previdenziale*, in *Welfare negoziale e nuovi bisogni. Tradizione ed emergenza*, a cura di CANAVESI G., ALES E., Editoriale scientifica, 2022, p. 51: la "mediazione sindacale si presta, quasi naturalmente, a svolgere questo ruolo di interpretazione, sia nella fase di identificazione dei bisogni, sia in quella successiva di predisposizione concreta delle misure per rispondervi".

⁴²⁵ Teorizzato Da BAGLIONI G., in *Democrazia impossibile*, cit. p. 191 (citazione successiva al primo virgolettato p. 193): "Il modello della partecipazione integrativa si riferisce ad una molteplicità di proposte e di esperienze che hanno alla base i seguenti presupposti: prevedono una ampia iniziativa dell'imprenditore e del *management*; sono volte ad interessare i lavoratori – individualmente, come gruppi specifici, collettivamente – all'andamento dell'impresa e/o coinvolgerli alle sue vicende ed al suo destino". Modello che concorrerebbe ad "accrescere le disposizioni motivazionali dei dipendenti verso un maggiore impegno nello svolgimento delle loro mansioni e quella strettamente connessa, di pervenire a rapporti collaborativi e fiduciosi fra dipendenti e *management*".

⁴²⁶ "La partecipazione culturale ed organizzativa si fonda sul coinvolgimento dei dipendenti rispetto agli obiettivi, alla costante esigenza di adeguamento dell'impresa". *Ivi*, p. 231. In concreto, "si tratta di rendere compatibile la regolamentazione dell'impiego del lavoro sottoposta a successive revisioni con la oggettiva pressione della flessibilità, di assicurare ai dipendenti quote di reddito in ragione dei risultati (attraverso schemi ed istituti della partecipazione economica), di innovare decisamente i sistemi di relazioni industriali salvaguardando i caratteri essenziali della tradizione europea *labour – inclusive*. All'interno della logica negoziale o anche in assenza di pratiche contrattuali esplicite, il consenso di scambio può assumere più consistenza se sono considerate e definite le garanzie per la continuità del posto di lavoro. È su questo terreno che gli obiettivi dell'impresa acquistano maggiore legittimazione e possono presentarsi come comprensivi di un obiettivo che riveste grande rilievo per i dipendenti". *Ivi*, p. 255.

⁴²⁷ La *vision*, rispecchiando lo spirito e i valori dell'impresa, costituisce l'idea dell'imprenditore e l'ambizione di ciò che l'azienda vuole essere.

⁴²⁸ La *mission*, "mette in luce ciò che l'azienda è oggi e [ne] rappresenta la ragion d'essere,

forma giuridica e la tipologia di servizi realizzati (svolti nell'interesse della collettività) è inevitabilmente intrecciata con l'interesse pubblico.

descrive quello che l'azienda vuole significare nel mercato in cui opera, chiarisce in cosa essa si distingue rispetto ai concorrenti e tratteggia la guida strategica dell'agire dell'intera organizzazione”
cfr. MANZONI P., *Il piano strategico d'azienda. Un approccio per elaborare e costruire un piano strategico realizzabile, efficace e capace di attrarre risorse finanziarie dagli investitori e dalle banche*, FrancoAngeli, Milano, 2013, p. 65.

CONCLUSIONI

L'analisi condotta ha evidenziato come la prospettiva del coinvolgimento dei lavoratori abbia trovato in Italia, come risultato del recepimento delle direttive comunitarie e della contrattazione collettiva, una sua particolare collocazione attraverso il consolidamento dei diritti partecipativi nella forma dei diritti di informazione e consultazione.

I successivi tentativi di rafforzare questi diritti, sia per via legislativa, come con la l. n. 92/2012, che per via sindacale, come da ultimo la proposta di legge di iniziativa popolare della CISL, si sono dimostrati fallimentari finendo con l'alimentare, esclusivamente, il dibattito dottrinale.

Rispetto alla proposta della CISL si è osservato, in particolare, come essa sia stata concepita in termini di mero sostegno alla contrattazione collettiva. Da questa impostazione, a parere di chi scrive, discendono le principali debolezze: l'istituzione di meccanismi partecipativi per via meramente contrattuale rischia infatti di essere subordinata esclusivamente ai rapporti di forza tra le parti. Ciò comporterebbe, da un lato, il paradossale rischio (tradendo il fondamento stesso della partecipazione) di un'accentuazione della conflittualità, laddove tali meccanismi vengano rivendicati; dall'altro, la loro implementazione limitata a quelle imprese già caratterizzate da una particolare sensibilità verso modelli partecipativi, finendo con il favorire una diffusione disomogenea e frammentaria di tali diritti.

Inoltre, la previsione di agevolazioni fiscali a sostegno di queste iniziative si tradurrebbe in un beneficio economico per quelle imprese che in molti casi già adottano autonomamente un'organizzazione di stampo partecipativo, scaricandone i costi sull'intera collettività. Un tale intervento rischierebbe, quindi, di mancare il proprio obiettivo rappresentando poco più di un trasferimento di risorse privo di reale impatto innovativo.

Si rileva inoltre che nei casi in cui la proposta introduce procedure obbligatorie di informazione e consultazione, questa appare sostanzialmente ridondante rispetto alle previsioni già esistenti. Il d.lgs. n. 25/2007, in attuazione

della direttiva 2002/14/CE, ha infatti già disciplinato tali aspetti, mentre la contrattazione collettiva, nella sua parte obbligatoria, prevede spesso ulteriori procedure in tal senso. Di conseguenza, il testo si limita a replicare strumenti normativi già in vigore senza apportare innovazioni significative.

In un'ottica di reale rafforzamento dei diritti di coinvolgimento dei lavoratori sarebbe stato invece opportuno osare di più proponendo interventi maggiormente incisivi. Si pensi ad esempio all'introduzione dell'obbligo *ex lege*, per tutte le imprese, indipendentemente dal numero degli occupati, di procedure periodiche obbligatorie di informazione e consultazione superando le attuali frammentazioni normative e, per quelle che presentano determinati requisiti dimensionali, la designazione di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari anche in forma non paritetica con i rappresentanti del capitale.

Non si può infatti non tener conto del contesto attuale ove il sindacato, per una pluralità di fattori, è oggi significativamente più debole rispetto al passato. I cambiamenti in atto nel mondo del lavoro di carattere economico, produttivo e tecnologico pongono quindi l'esigenza di un cambio di paradigma e dovrebbero suggerire l'avvio da parte della politica, di concerto con le organizzazioni sindacali, di una seria riflessione intorno al tema per approdare ad una legge sul coinvolgimento dei lavoratori che vada oltre la logica del mero sostegno alla contrattazione collettiva in quanto, riprendendo, ancora una volta, le parole di Lorenzo Zoppoli, "una partecipazione giuridicamente disarmata non sembra né realistica né incisiva"⁴²⁹.

L'analisi comparata, come dimostrano le norme spagnole in materia di diritti di informazione e consultazione, congiuntamente all'analisi condotta sul settore pubblico, sembrano suggerire che la legge, in questo ambito, sia capace di esprimere una maggior ampiezza tematica e capacità innovativa.

Sarebbe quindi opportuno che il legislatore italiano, anche nel settore privato, giunga a un ripensamento complessivo del rapporto sindacato / Stato andando oltre il suo atteggiamento di *collective laissez-faire*.

⁴²⁹ ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 382.

Attribuire alla legge, nel governo delle relazioni industriali, maggiori responsabilità non costituisce un limite alla contrattazione collettiva, ma l'occasione per darle maggior forza.

Nella seconda parte del lavoro, si è ripercorsa la storia delle cooperative sociali, dalle pionieristiche esperienze di metà Novecento alla l. n. 381/1991, esplorando, innanzitutto, il loro ruolo nell'ambito dei servizi sociali.

In un contesto segnato da un crescente debito pubblico e dall'attenzione al contenimento del deficit, emerge come le cooperative sociali rappresentino un'opportunità strategica per integrare e potenziare l'offerta pubblica, garantendo qualità e accessibilità. Esse, infatti, non solo permettono una gestione più attenta ai costi rispetto a quella diretta, ma, diversamente dalle imprese a scopo di lucro, non devono remunerare il capitale. Inoltre, il loro modello organizzativo flessibile, la loro *governance* inclusiva, il contributo del volontariato e l'assenza di logiche puramente mercantilistiche consentono loro di adattarsi efficacemente alle esigenze del territorio e dei cittadini.

Questo approccio risulta particolarmente vantaggioso in un momento storico in cui l'insufficienza dei servizi pubblici spinge molti cittadini a rivolgersi al privato con finalità di lucro, alimentando un paradosso in cui i servizi vengono pagati due volte: attraverso la fiscalità generale e direttamente al privato.

In questa prospettiva, le cooperative sociali non solo rispondono a un interesse generale ma incarnano un modello inclusivo e partecipativo, capace di valorizzare le risorse della società civile.

Un modello, quello delle cooperative sociali italiane che, come dimostra ancora l'analisi comparata, rispetto al modello spagnolo delle *cooperativas de iniciativa social* (CIS), rappresenta non solo un'eccellenza ma anche un esempio virtuoso di equilibrio tra principi mutualistici e tutela dei lavoratori, capace di garantire una crescita omogenea su scala nazionale e un impatto sociale significativo.

In Spagna le CIS, pur condividendo i valori fondanti di inclusione, democrazia interna e impatto sociale positivo con il modello italiano, si caratterizzano per una marcata regionalizzazione normativa che comporta una regolamentazione disomogenea e una diffusione più limitata rispetto all'Italia.

Inoltre, le CIS tendono a mantenere dimensioni più ridotte con una conseguente capacità di espansione e impatto su larga scala inferiori a quelli delle cooperative sociali italiane. Il quadro normativo italiano, unitario e strutturato, ha favorito una crescita equilibrata delle cooperative sociali, rendendole un modello di riferimento anche in ambito europeo.

Il sistema italiano si distingue inoltre per l'attribuzione al socio lavoratore, nelle cooperative di produzione e lavoro (e di conseguenza anche nelle cooperative sociali), di un doppio rapporto – associativo e lavorativo – che coniuga i principi mutualistici con un'ampia gamma di tutele lavorative sia individuali che collettive. Questo equilibrio si traduce in una protezione più solida per i soci lavoratori e in un'efficace prevenzione degli abusi.

Al contrario, il diritto cooperativo spagnolo, declinato diversamente in ogni comunità e privo di un legame strutturale con il diritto del lavoro, mostra limiti significativi nelle tutele offerte ai soci lavoratori, esponendoli a rischi di strumentalizzazione e riduzione dei diritti. Per via delle caratteristiche della disciplina spagnola delle cooperative non è stato possibile svolgere una comparazione sui profili specifici della partecipazione per via contrattuale dei lavoratori subordinati.

Alla luce dell'esperienza italiana, potrebbe essere utile considerare l'introduzione del principio di compatibilità tra rapporto associativo e lavorativo al fine di garantire una duplice tutela: la salvaguardia dei diritti dei soci lavoratori e il mantenimento della natura mutualistica e partecipativa dell'impresa sociale. Tale riforma non solo rafforzerebbe la protezione dei soci lavoratori, ma potrebbe anche attrarre nuovi membri e incrementare la competitività delle cooperative. Inoltre, un intervento di questo tipo potrebbe favorire un'armonizzazione normativa tra i diversi sistemi cooperativi europei, promuovendo la diffusione di buone pratiche e consolidando una cultura dell'impresa sociale a livello comunitario.

Per tali ragioni il modello italiano delle cooperative sociali si conferma un esempio di eccellenza, sia per la solidità delle tutele offerte ai soci lavoratori e ai lavoratori, sia per la capacità di promuovere, attraverso una *governance* inclusiva e sostenibile, servizi sociali di qualità.

L'analisi successiva della contrattazione collettiva di settore e delle relazioni industriali toscane ha portato, da una parte, all'identificazione di numerosi istituti "partecipativi" e, dall'altra, all'osservazione di una tendenza delle parti sociali a privilegiare il dialogo e la collaborazione rispetto al conflitto, favorendo una gestione condivisa delle problematiche settoriali e delle sfide poste dalle trasformazioni economiche. Si evidenzia, in particolare, come le parti cerchino di far squadra di fronte all'ente pubblico committente, spesso mosso da un paradigma prettamente economico e disattento alle ragioni di operatori e lavoratori del settore. Si inserisce in questa logica anche l'introduzione, nel recente rinnovo contrattuale, dell'osservatorio sugli appalti. Quest'ultimo, che sarà costituito sia a livello nazionale che regionale, rappresenta un'innovativa sede di collaborazione sovra-aziendale attraverso la quale le organizzazioni, ognuna nell'interesse della parte che rappresenta, potranno far valere le proprie ragioni nei confronti della pubblica committenza.

Una tendenza favorita dalle dimensioni contenute, dalla territorialità delle cooperative sociali toscane e soprattutto dalla forte adesione di queste alle tre centrali cooperative: al 30 settembre 2024, le cooperative sociali registrate in Toscana sono 769, di cui 550 sono rappresentate da Federsolidarietà, Legacoopsociali e AGCI imprese sociali.

Su questo piano, la Toscana si distingue come l'unica regione italiana ad aver sottoscritto, l'11 ottobre 2022, un contratto collettivo territoriale regionale. Questo accordo, oltre ad essere rilevante per gli istituti disciplinati, ha mostrato, come evidenziato dalla mancata firma di UILTUCS e UIL FPL, alcune criticità nelle relazioni sindacali. Tuttavia, dalle interviste effettuate, in modalità semi-strutturata, ai rappresentanti delle organizzazioni sindacali e datoriali, le motivazioni della mancata firma sembrerebbero ascrivibili più a un atteggiamento di costante conflittualità da parte di queste organizzazioni sindacali guidate da logiche di opportunità, piuttosto che da valutazioni di merito.

L'accordo territoriale, realizzato vent'anni dopo la prima stesura, si propone, attraverso l'introduzione di appositi strumenti, l'obiettivo di facilitare il dialogo con l'ente pubblico e affrontare temi cruciali come il recepimento dei costi contrattuali, l'adeguamento della quota sanitaria e la selezione dei contratti collettivi applicabili.

Dalle interviste effettuate emerge, inoltre, un'applicazione pressoché unanime del CCNL Cooperative sociali (T151) che esclude, al momento, potenziali rischi di fuga dal modello contrattuale paventati a seguito dell'ultimo rinnovo.

Questo dato positivo non esclude tuttavia la presenza di criticità, come le difficoltà nell'assicurare piena effettività ai diritti partecipativi previsti dalla contrattazione collettiva. Le interviste condotte mostrano, infatti, una discreta efficacia dei diritti di coinvolgimento sindacale nelle situazioni problematiche "patologiche", ma una scarsa esplorazione nelle questioni ordinarie a carattere "fisiologico".

Nel tentativo di rafforzare i risultati della ricerca è stato somministrato un questionario alle stesse cooperative sociali. Tuttavia, la partecipazione delle cooperative alla ricerca è stata limitata, riducendo il valore statistico dei dati. Ne emerge comunque un'interazione con i sindacati focalizzata principalmente su esigenze specifiche o su questioni controverse, piuttosto che su un coinvolgimento continuativo, nonché l'applicazione unanime del CCNL Cooperative sociali e la oggettiva considerazione del sindacato CGIL-FP quale sindacato maggiormente rappresentativo.

Infine, nella duplice ottica di sviluppare una ricerca di dottorato in senso stretto e di restituire dei risultati utili all'azienda committente di questa ricerca, si sono poi indagate, unitamente alle correlazioni tra gestione delle risorse umane e coinvolgimento dei lavoratori, le criticità del settore, con particolare riguardo all'assistenza agli anziani in Toscana e valutate, alla luce delle pratiche e degli istituti analizzati, le prospettive di potenziale miglioramento del modello organizzativo del Consorzio Zenit, dai cui dati del *turnover* si osserva una forte difficoltà nell'assunzione di nuove risorse e nel mantenimento di quelle esistenti (soprattutto infermieri e addetti all'assistenza).

Il contraccollo della carenza di personale colpisce principalmente sia i lavoratori del settore, che si trovano a fronteggiare lo stress lavorativo derivante da carichi di lavoro eccessivi, con conseguenti rischi per la salute, sia l'utenza che, a causa della mancata apertura di nuovi servizi, resta intrappolata in liste di attesa infinite.

Di conseguenza, in un contesto segnato da una cronica carenza di personale qualificato, emerge la necessità di un ripensamento anche delle politiche migratorie restrittive, soprattutto con riguardo agli infermieri professionali. Tali politiche contribuiscono, almeno in parte, a perpetuare le criticità legate all'insufficienza di risorse umane nel sistema sanitario e sociosanitario.

Questo processo è regolato dall'art. 27, comma 1, lett. r-bis del D.lgs. n. 286/1998 e dall'art. 40, comma 21 del DPR, n. 394/1999.

A differenza di altre figure professionali, gli infermieri possono accedere al mercato del lavoro italiano senza sottostare ai limiti imposti dalle quote annuali stabilite dal decreto flussi, semplificando così il loro ingresso.

Inoltre, la normativa emergenziale introdotta con il d.l. n. 18/2020, prorogata fino al 31 dicembre 2027, ha cercato di tamponare la carenza cronica di infermieri consentendo l'esercizio temporaneo per i soggetti possessori di qualifiche professionali sanitarie conseguite all'estero. Nonostante ciò, le complessità burocratiche della Regione Toscana rischiano di vanificare tali intenti.

Quest'ultima ha introdotto requisiti ulteriori rispetto a quelli previsti dalla normativa nazionale, come l'iscrizione a un elenco regionale caratterizzato da procedure lente e onerose e l'obbligo di superare un esame di lingua e legislazione sanitaria, in presenza. Tali adempimenti, uniti alla necessità di richiedere il riconoscimento preliminare del titolo estero al Ministero della Salute e, l'obbligo previsto dalla legge nazionale, di avere la disponibilità di un alloggio presentante rigidi requisiti di idoneità abitativa, rappresentano un disincentivo per i lavoratori stranieri e per le stesse strutture sanitarie, gravate da carenze di organico.

Questa situazione evidenzia la necessità di una profonda semplificazione normativa e amministrativa. È essenziale ridurre i tempi e i costi delle procedure, eliminando duplicazioni e fasi inutilmente gravose, come ad esempio consentire che l'esame si svolga da remoto ed eliminare l'obbligo della consegna preliminare dei documenti al Ministero della Salute.

I tentativi ostruzionistici degli Ordini professionali appaiono sintomatici più che della protezione della professione, di una vocazione protezionistica e a tratti classista.

Una semplificazione delle procedure, pertanto, non solo incentiverebbe l'ingresso di nuovi lavoratori qualificati, ma permetterebbe di ridurre il sovraccarico lavorativo degli infermieri già in servizio, contribuendo a migliorare la qualità complessiva delle prestazioni sanitarie erogate.

In ogni caso, la scarsa attrattività del settore sociosanitario e in particolare dei servizi di cura per gli anziani è strettamente correlata al deficit di competitività in materia salariale e contrattuale. Il problema è aggravato dall'assenza di regole stringenti in materia di contrattazione collettiva, circostanza che favorisce pratiche di *dumping* contrattuale.

Tale dinamica, radicata nella mancata attuazione della seconda parte dell'art. 39 della Costituzione, si riflette direttamente sulle condizioni di lavoro degli operatori e, indirettamente, sulla qualità dei servizi erogati.

In questo contesto emerge con chiarezza come le normative regionali, pur stabilendo requisiti minimi per l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi, lascino margini di incertezza e discrezionalità che rischiano di alimentare il fenomeno.

La competizione basata prevalentemente sul costo del lavoro non solo deprime le condizioni contrattuali e retributive degli operatori, ma compromette anche la sostenibilità del sistema e la qualità dell'assistenza. Per invertire questa tendenza, è necessario che le regioni, e in particolare la Toscana, introducano norme vincolanti che subordinino l'autorizzazione e l'accreditamento dei servizi all'applicazione esclusiva di contratti collettivi stipulati dalle organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative.

Parallelamente, sarebbe necessario che, a livello nazionale, venisse introdotta una normativa volta a definire criteri univoci per misurare la rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, così da evitare la proliferazione di contratti collettivi per lo stesso settore. Anche le centrali sindacali potrebbero considerare di assumersi una maggiore responsabilità nella prevenzione della frammentazione contrattuale, promuovendo un modello di rappresentanza più unitario e coerente.

Solo attraverso un intervento coordinato, che unisca azioni legislative a livello nazionale e regionale, sarà possibile arginare il fenomeno, restituendo al

settore socio-sanitario una maggiore attrattività e garantendo condizioni di lavoro dignitose agli operatori. Questo cambio di passo è essenziale non solo per tutelare i lavoratori, ma anche per garantire un'assistenza di qualità, equa e sostenibile agli utenti, contribuendo alla tenuta complessiva del sistema sociosanitario.

Un elemento di riflessione ulteriore che emerge con forza è rappresentato dalla complessità e fragilità del quadro lavorativo nel settore della cura, aggravato da molteplici fattori che influenzano negativamente il tasso di sindacalizzazione della categoria. Questi ostacoli, strutturali e sociali, limitano la capacità dei lavoratori di organizzarsi per rivendicare condizioni contrattuali più eque e tutele adeguate, perpetuando una condizione di precarietà che rischia di consolidarsi nel tempo.

Tra gli aspetti più critici, spicca la frammentazione del settore, caratterizzato dalla presenza di una moltitudine di piccoli operatori, dalla diversificazione degli ambienti lavorativi, che spaziano dal domicilio dell'assistito ai centri diurni e alle strutture residenziali o ospedaliere. Questa eterogeneità rende più complesso il coordinamento sindacale e amplifica le disuguaglianze nell'applicazione dei diritti.

La presenza significativa di lavoratori immigrati rappresenta un ulteriore fattore critico. La loro vulnerabilità, aggravata dal timore di ritorsioni come il licenziamento e la conseguente perdita del permesso di soggiorno, limita la loro partecipazione attiva ai processi di sindacalizzazione. In aggiunta, il *prisoner of love dilemma* evidenzia come il senso di responsabilità verso gli assistiti possa ostacolare azioni collettive volte al miglioramento delle condizioni lavorative.

Un altro tema centrale è la marcata femminilizzazione del settore, che influenza profondamente le dinamiche lavorative. Le professioni di cura, percepite come un'estensione dei ruoli tradizionalmente attribuiti alle donne, subiscono una svalutazione economica e sociale. Le lavoratrici, spesso impiegate in modalità contrattuali precarie e sovraccaricate da responsabilità familiari, si trovano esposte a livelli ancora più elevati di stress (e rischio *burnout*). Queste dinamiche, combinate con l'influenza della cultura patriarcale e la percezione del lavoro di cura come vocazione, ostacolano ulteriormente la mobilitazione sindacale.

Ad aggravare ulteriormente il quadro è la frammentazione normativa, con regolamentazioni spesso differenti tra regioni e settori specifici. La mancanza di un

quadro normativo unitario amplifica le disparità e compromette l'efficacia delle tutele contrattuali.

Di fronte a queste sfide, emerge con chiarezza la necessità di interventi sistemici e integrati. L'armonizzazione delle normative regionali e nazionali, mediante la definizione di standard minimi uniformi per tutte le tipologie di servizi, rappresenta un passo imprescindibile per ridurre la frammentazione e promuovere l'equità.

Al contempo, il potenziamento dei percorsi di formazione e qualificazione professionale può valorizzare il ruolo dei lavoratori del settore, accrescendo la consapevolezza sui diritti sindacali. In particolare, iniziative mirate per i lavoratori immigrati, supportate dalla presenza di mediatori culturali e linguistici, possono contribuire a superare il timore di ritorsioni e a rafforzare il loro legame con le organizzazioni sindacali.

La promozione di campagne di sensibilizzazione, orientate a superare il *prisoner of love dilemma* e a evidenziare l'importanza di condizioni lavorative dignitose per garantire un'assistenza di qualità, costituisce un intervento cruciale per coinvolgere sia i lavoratori che gli assistiti.

In sintesi, solo un approccio integrato, che tenga conto delle dimensioni normative, culturali e sociali, può affrontare efficacemente le molteplici criticità del lavoro di cura, garantendo dignità e giustizia sociale a tutti gli operatori del settore.

Infine, le correlazioni tra il coinvolgimento del personale e la gestione delle risorse umane hanno mostrato come un approccio partecipativo possa contribuire a migliorare la qualità del lavoro e la gestione delle risorse umane, anche in un contesto reso complesso dai vincoli economici.

Rapportando l'analisi al Consorzio Zenit emerge come i problemi correlati all'elevato *turnover* del personale non siano ascrivibili al modello organizzativo che, nel complesso, appare funzionale a una gestione del personale di tipo orizzontale e "coinvolgente", ma ai problemi strutturali del settore: bassi salari e carichi di lavoro elevati. Ragion per cui sarebbe opportuno favorire un ulteriore avanzamento nella gestione delle risorse umane che, attraverso la creazione di momenti di vita e riflessione collettiva sul piano culturale e politico, sia in grado di accrescere il coinvolgimento dei lavoratori nella *vision* e *mission* aziendale.

In conclusione, sebbene l'analisi condotta non abbia evidenziato prassi partecipative virtuose da replicare all'interno del Consorzio Zenit, essa ha comunque consentito di mettere in luce le problematiche sistemiche del settore e di proporre possibili soluzioni, offrendo al contempo spunti significativi per affrontare le criticità di natura aziendale.

L'approfondimento del metodo partecipativo e degli istituti contrattuali che lo incentivano ha dimostrato come il coinvolgimento delle diverse parti interessate, se opportunamente strutturato e supportato, possa costituire una leva strategica per migliorare l'efficacia gestionale e rafforzare la coesione tra gli attori del sistema.

Rimane evidente la necessità di ulteriori approfondimenti e sperimentazioni per verificare l'applicabilità e l'efficacia delle soluzioni prospettate.

Nella speranza che il lavoro svolto rappresenti un contributo significativo per accrescere la consapevolezza delle criticità e delle potenzialità del settore, esso ambisce a costituire un punto di partenza per un dialogo più ampio tra ricerca, imprese e istituzioni, orientato alla costruzione di soluzioni innovative e sostenibili nel tempo.

BIBLIOGRAFIA

- AA.VV., *Estudios sobre libertad sindical*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2015;
- AA.VV., *La cooperazione nell'ambito dei servizi sociali*, Fondazione E. Zancan, 1981, Padova;
- AA.VV., *La Costituzione della Repubblica nei lavori preparatori dell'Assemblea Costituente*, Camera dei Deputati – Segretariato Generale, Roma, 1970;
- AA.VV., *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, Adapt, 2023;
- AA.VV., *La posizione dei lavoratori nell'impresa*, Giuffrè, Milano, 1977;
- AA.VV., *Sindacato, Industria e Stato nel Dopo Guerra. Storia delle relazioni industriali in Italia dal 1943 al 1948*, Le Monnier, Firenze, 1976;
- AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, atti delle giornate di studio di diritto del lavoro Lecce, 27-28 Maggio 2005, Giuffrè editore, Milano, 2006;
- AA.VV., *La partecipazione dei lavoratori all'impresa*, Fondazione cercare ancora, Roma, 2012;
- AA.VV., *La partecipazione dei lavoratori: il caso italiano nel contesto europeo*, in *Diritto delle relazioni industriali.*, fasc. 1, 2010, p. 19 ss.;
- AA.VV., *Domiciliarità e residenzialità per l'invecchiamento attivo*, in *abitare e anziani*, 2017, fasc. 2, pp. 3 ss.;

- AA.VV., *Partecipazione e coinvolgimento nell'impresa. Tra esperienza, fattibilità e strumenti*, in *Impresa sociale*, speciale legge 381/1991 il trentennale, 2021, pp. 42 ss.;
- ACCORNERO A., *La partecipazione come prospettiva emancipatoria del nuovo secolo?*, in *L'impresa al plurale*, 1999, fasc. 3 – 4, pp. 31 ss.;
- ALAIMO A., *La nuova direttiva sui comitati aziendali europei: un'occasione per ripensare la partecipazione dei lavoratori in Italia?*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".INT – 69/2009;
- ALAIMO A., *Retribuzione e azionariato dei lavoratori*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1996, fasc. 3, pp. 569 ss.;
- ALAIMO A., *La partecipazione azionaria dei lavoratori. Retribuzione, rischio e controllo*, Giuffrè, Milano, 1998;
- ALAIMO A., *La nuova direttiva sui comitati aziendali europei: un'occasione per ripensare la partecipazione dei lavoratori in Italia?*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2009, fasc. 4, pp. 1002 ss.;
- ALAIMO A., *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa: informazione, consultazione e partecipazione*, in *Manuale di diritto sociale europeo*, a cura di SCIARRA S., Giappichelli, 2010, Torino;
- ALAIMO A., *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *Diritti lavori mercati*, 2014, fasc. 2, pp. 295 ss.;
- ALES E., *Il futuro della direttiva sui comitati aziendali europei: più legge e meno contrattazione collettiva?* in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc. 2, 2000, pp. 120 ss.;
- ALES E., *Informazione e consultazione nell'impresa: diritto dei lavoratori o dovere del datore di lavoro? Un'analisi comparata*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc. 2, 2009, pp. 221 ss.;
- ALES E., *L'art. 9 dello Statuto dei lavoratori alla luce della*

legislazione più recente in materia di salute e sicurezza: partecipazione o controllo? in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, fasc. 1, 2011, pp. 57 ss.;

- ALES E., *La partecipazione (bilanciata) nello statuto dei lavoratori: riflessioni sulle rappresentanze ex art. 9*, in *Diritti lavori mercati*, 2020, fasc. 1, pp. 15 ss.;
- ALES E., *Libertà sindacale “vs” partecipazione? Assenze, presenze e possibilità nello statuto dei lavoratori*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2020, fasc. 1, pp. 129 ss.;
- ALES E., *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*, 2023, fasc. 4, pp. 913 ss.;
- ALIAS F., *L’attuazione della direttiva 2002/14/Ce: il quadro europeo e il caso italiano*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, fasc. 3, pp. 915 ss.;
- AMBROSINI M., *La partecipazione dei lavoratori nell’Impresa: una ricerca comparativa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1995, fasc. 1, pp. 73 ss.;
- AMBROSINI M., *L’impresa della partecipazione*, Franco Angeli, Milano, 1996;
- ARDAU G., *Mito e realtà della cogestione nell’impresa in Italia*, in *Notiziario di giurisprudenza del lavoro*, 1977, pp. 699 ss.;
- ARDAU G., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell’impresa*, Novissimo digesto, appendice V, Utet, Torino, 1984;
- ARRIGO G., *I diritti di informazioni e consultazione nell’ordinamento comunitario: “vent’anni dopo”*, in *Il diritto del lavoro*, 1999, fasc. 2 pp. 42 ss.;

- ARRIGO G., CASALE G., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, *Enciclopedia giuridica Treccani*, Vol. XXII, Roma, 2009, pp. 1 ss.;
- ASSANTI C., *Dallo statuto dei lavoratori alla dimensione sociale europea*, Giuffrè, Milano, 1991;
- BAGLIONI G., *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi dell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, Il Mulino, Bologna, 1995;
- BAGLIONI G., *La partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1997, fasc. 2, pp. 223 ss.;
- BAGLIONI G., *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Il Mulino, Bologna, 2001;
- BAGLIONI G., *La nozione di partecipazione dei lavoratori nella direttiva sulla società europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, fasc. 2, pp. 159 ss.;
- BAGLIONI G., *Una proposta per la presenza del lavoro negli organi societari*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, fasc. 3, pp. 483 ss.;
- BARBUCCI G., ARRIGO G., *I comitati aziendali europei tra vecchio e nuovo diritto*, Ediesse, Roma, 2010;
- BARBUCCI G., ARRIGO G., *Il nuovo quadro normativo dei Comitati aziendali europei*, Ediesse, Roma 2012;
- BELLAVISTA A., *Le prospettive delle relazioni industriali*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2011, fasc. 3, pp. 455 ss.;
- BIAGI M., *Cooperative e rapporti di lavoro*, FrancoAngeli, Milano, 1983;

- BIAGI M., *Rappresentanza e democrazia in azienda: profili di diritto sindacale comparato*, Maggioli, Rimini, 1990;
- BIAGI M., *Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa*, in Marco Biagi. *Un giurista progettuale scritti scelti*, a cura di MONTUSCHI L., TIRABOSCHI M., TREU T., Giuffrè, Milano, 2003;
- BIAGI M., *Flessibilità e obblighi partecipativi nella direttiva sulla società europea*, in *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, a cura di BORDOGNA L., GUARRIELLO F., Edizioni Lavoro, Roma, 2003;
- BIASI M., *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, Egea, Milano, 2013;
- BIASI M., *Retribuzione di produttività, flessibilità e nuove prospettive partecipative*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2014, fasc. 2, p. 337 ss.;
- BIASI M., *Cornici generali di una riforma per rafforzare la partecipazione*, *Quaderni rassegna sindacale*, 2016, fasc. 2, pp. 113 ss.;
- BIASI M.-FALSONE M., *Partecipazione e conflitto: i nessi e le finalità*, in *Consenso, Dissenso e rappresentanza: le nuove relazioni sindacali*, a cura di BARBERA M., PERULLI A., Cedam, Padova, 2014, p. 195 ss.;
- BINI S., *Digitalización, información, democratización*, *Revista del Ministerio de Trabajo y Economía Social*, fasc. 154, 2022, pp. 207 ss.;
- BINI S., *Lavoro digitale e dimensione collettiva*, *Sindacalismo, Quadrimestrale settembre-dicembre 2021*, 2022, fasc. 47, pp. 45 ss.;
- BOLEGO G., NOGLER L., *I rapporti di lavoro nelle cooperative sociali: introduzione*, in *Impresa sociale*, 2006, fasc. 4, pp. 7 ss.;
- BONELL M. J., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, I) Diritto commerciale - Enciclopedia Giuridica Treccani, Volume XXV, 1991;

- BORDOGNA L., GUARRIELLO F., *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, Edizioni Lavoro, Roma, 2003;
- BORELLI S., *Who cares. Il lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, in *Legal Frame Work Lavoro e Legalità nella società dell'inclusione* a cura di GOTTARDI D., Giappichelli, Torino, 2017;
- BORELLI S., *Legalità e Lavoro nell'ambito dei servizi di cura alla persona*, Jovene editore, Napoli, 2020;
- BORELLI S., *Sguardi sul diritto antidiscriminatorio e sulle recenti politiche di genere*, in *Lavoro e diritto*, 2022, fasc. 3, pp. 502 ss.;
- BORELLI S., *L'interregno dei servizi di assistenza per soggetti non autosufficienti. Spunti di riflessione nella prospettiva giuslavoristica*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2023, fasc. 1, pp. 25 ss.;
- BORZAGA C., *Verso l'impresa sociale: dieci anni di cooperazione di solidarietà*, Consorzio Gino Mattarelli, 1985;
- BORZAGA C., *Cooperazione sociale e inserimento lavorativo: il contributo dell'analisi economica*, in *Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali.*, 2006, pp. 108 ss.;
- BORZAGA C., *A trent'anni dalla 381. Come superare le letture semplicistiche del volontariato e della cooperazione sociale, partendo da una riflessione documentata sulle loro origini*, in *Impresa sociale, speciale legge 381/1991 il trentennale*, 2021;
- BORZAGA C., IANES A., *La cooperazione sociale e il volontariato organizzato. Un tornante della storia*, in *Impresa sociale, speciale legge 381/1991 il trentennale*, 2021;
- BORZAGA C., LEPRI S., *Le cooperative di solidarietà sociale. Materiali e letture*, Edizioni del Consorzio Gino Mattarelli, Forlì, 1988, pp. 31 Forlì, III, 1988;

- BORZAGA C., PAINI F., *Buon Lavoro, Le cooperative sociali in Italia: storie, valori ed esperienze di imprese a misura di persona*, Altreconomia, 2011;
- BORZAGA M., CALAFÀ L., GUARRIELLO F., VALLAURI M., *Sesso, genere, discriminazioni: riflessioni a più voci (parta terza)*, in *Lavoro e diritto*, 2023, fasc. 1, pp. 17 ss.;
- BOSCATI A., *Le relazioni sindacali nel lavoro pubblico contrattualizzato all'indomani della c.d. Riforma Madia*, in *Il diritto del mercato del lavoro*, 2019, fasc. 1, pp. 17 ss.;
- BRANCA G., *Commentario della Costituzione*, Zanichelli, Bologna, 1975;
- BRETOS I., DÍAZ-FONCEA M., MARCUELLO C., *La Cooperativa de Iniciativa Social: un modelo de Empresa Social en España*, *Revista de Estudios Cooperativos*, 2020, pp. 1 ss.;
- CABEZA PEREIRO J., FERNÁNDEZ DOCAMPO B., *Participación y acción sindical en la empresa*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2013;
- CANAVESI G., ALES E., *Welfare negoziale e nuovi bisogni. Tradizione ed emergenza*, Editoriale scientifica, 2022;
- CANGEMI V., *La partecipazione sindacale e la negoziabilità dei poteri dirigenziali nel nuovo sistema di relazioni sindacali*, in *Lavoro nelle pubbliche amministrazioni*, 2019, fasc. 2, pp. 180 ss.;
- CAPORALE F., FREDIANI E., *Dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, in *Rivista trimestrale di diritto pubblico*, fasc. 1, pp. 279 ss.;
- CARAGNANO R., *Modelli di partecipazione finanziaria dei lavoratori in azienda*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2007, fasc. 4, pp. 1242 ss.;
- CARAGNANO R., *Il codice della partecipazione. Contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, Giuffrè, Milano, 2011;

- CARE4CARE, Italian Report on Care Workers' Job Quality and Inclusive Working Conditions, <https://www.care4care.net/wp-content/uploads/2024/10/C4C-D2.3-Italian-Report.pdf>;
- CARINCI F., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione: la via italiana*, in *Dallo statuto dei lavoratori alla dimensione sociale europea*, a cura di ASSANTI C., Giuffrè, Milano, 1991;
- CARINCI F., *Il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Dal D.lgs. n. 29/1993 alla Finanziaria 1995*, Commentario, Giuffrè Editore, Milano, 1995;
- CARINCI F., *La privatizzazione del pubblico impiego alla prova del terzo governo Berlusconi: dalla legge 133/2008 alla legge n. 15/2009*, WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT – 88/2009.
- CARINCI F., PEDRAZZOLI M., *Una legge per la democrazia industriale*, Marsilio, Venezia, 1984;
- CASALE G., *Riflessioni sulla posizione dell'OIL in materia di partecipazione dei lavoratori*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2004, fasc. 1, pp. 172 ss;
- CGIL SPI, *Le politiche per gli anziani non autosufficienti nelle regioni italiane*, a cura di MOROSINI I, MONTEMURRO F., PETRELLA A., Torino, 2016;
- CHIAROMONTE W., *L'accesso al mercato del lavoro nazionale degli stranieri altamente qualificati fra diritto dell'Unione europea e disciplina italiana: la direttiva 2009/50/CE ed il d.lgs. 108/2012*, in *Diritto immigrazione e cittadinanza*, 2012, fasc. 4, pp. 13 ss.;
- CHIAROMONTE W., *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, 2013;
- CHIAROMONTE W., *Una lettura giuslavoristica del d.l. 20/2023: le inadeguate politiche migratorie del Governo Meloni*, *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2023, fasc. 179, pp. 431 ss.

- CHIAROMONTE W., D'ONGHIA M., *Migranti, lavoro, pandemia: nuovi problemi, vecchie risposte?*, *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2021, fasc. 1, pp. 3 ss.;
- CHIAROMONTE W., FERRARA M. D., RANIERI M., *Migranti e lavoro*, Il Mulino, 2020;
- CHIAROMONTE W., FERRARA M., *L'integrazione dei migranti attraverso il lavoro, fra luci e ombre. Riflessioni su regolarizzazione e ruolo del sindacato*, in *Rivista del diritto della sicurezza sociale*, 2022, fasc. 2, pp. 315 ss.;
- CHIAROMONTE W., VALLAURI M.L., *Modelli ed esperienze di welfare aziendale*, Giappichelli, Torino, 2018;
- CIAURRO L., *La camera dei fasci a Venezia e il progetto di riforma del Senato*, Nomos, 2019;
- CIUCCIOVINO S., *Il welfare aziendale fra funzione retributiva e funzione previdenziale*, in *Welfare negoziale e nuovi bisogni. Tradizione ed emergenza*, a cura di CANAVESI G., ALES E., Editoriale scientifica, 2022;
- CLEGG., H.A., *Industrial democracy and nationalization: a study prepared for the Fabian Society*, Oxford: Blackwell, 1951;
- CONFEDERAZIONE GENERALE DELL'INDUSTRIA ITALIANA, *I consigli di gestione, esperienze e documenti sulla partecipazione dei lavoratori alla vita delle aziende nell'ultimo trentennio*, Vol. I, Roma, 1947;
- CORTI M., *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee. (d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188)*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006, fasc. 6, pp. 1393 ss.;
- CORTI M., *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici (L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori – D.lgs 6 febbraio 2007, n. 25)*, in *Le*

nuove leggi civili commentate, 2008, fasc. 4, pp. 876 ss;

- CORTI M., *La nuova direttiva 2009/38/CE sui comitati aziendali europei*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2009, fasc. 3, pp. 333 ss.;
- CORTI M., *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e pensiero, Milano, 2012;
- CORTI M., *L'informazione e consultazione dei lavoratori tra art. 27 della 'Carta di Nizza' e direttiva 2002/14/CE: un diritto 'condizionato' (nota a C. giust. 15 gennaio 2014, causa C-176/12)*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2014, fasc. 4, pp. 1178 ss;
- CORTI M., *Partecipazione dei lavoratori e licenziamenti collettivi*, in *JusOnline*, 2019, fasc. 1, pp. 1 ss;
- CORTI M., *L'accordo Luxottica: le vie italiane alla partecipazione sono infinite?* in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2020 fasc. 166, pp. 316 ss.;
- CORTI M., *Il coinvolgimento dei lavoratori preso sul serio: il caso GKN (nota a Trib. Firenze decreto 20 settembre 2021)*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2022, fasc. 1, pp. 265 ss.;
- CORTI M., *Il coinvolgimento degli stakeholder nelle imprese sociali. Un utile laboratorio partecipativo anche per l'economia convenzionale? Spunti dalle linee guida ministeriali*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2022, fasc. 174, pp. 295 ss.;
- CORTI M., *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2023, fasc. 4, pp. 939 ss.;
- CORTI M., *Intelligenza artificiale e partecipazione dei lavoratori. Per un nuovo umanesimo del lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2024, fasc. 3, pp. 615 ss.;

- CRUZ VILLALÓN J., *El futuro del trabajo y su gobernanza. Temas Laborales*, in *Revista Andaluza de Trabajo y Bienestar Social*, fasc. 137, 2017, pp. 13 ss.;
- CRUZ VILLALÓN J., *Compendio de derecho del trabajo*, Décima sexta edición, Editorial Tecnos, Madrid, 2023;
- D’ALESSANDRO L. P., *Lavoro Democrazia e nuove forme di cittadinanza: la partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica*, in *Giornale di storia costituzionale*, 2018, fasc. 36, pp. 109 ss.;
- DE ANGELIS L., *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Rivista di diritto dell’impresa*, 2012, fasc. 1, pp. 81 ss.;
- D’ANTONA M., *Programmazione diritti sindacali di informazione*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1981, pp. 597 ss.;
- D’ANTONA M., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, II) Diritto del Lavoro - Enciclopedia Giuridica Treccani*, Volume XXV, 1991;
- D’ANTONA M., *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza*, 1992, fasc. 1, pp. 137 ss.;
- DE FALCO M., *Il benessere lavorativo per la attraction e la retention delle risorse umane*, in *Diritto della sicurezza sul lavoro*, 2024, fasc. 2, pp. 52 ss.;
- DE FERRA G., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende (“rectius” delle imprese)*, in *Rivista delle società*, 2015, fasc. 66, pp. 1298 ss.;
- DE MOZZI B., *Terzo settore e contrattazione collettiva*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2019, fasc. 4., pp. 1015 ss.;

- DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro e terzo settore*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2001, fasc. 1, pp. 346 ss.;
- DEL PUNTA R., *La direttiva europea sui comitati aziendali. Profili analitici e sistematici*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2005, fasc. 1, pp. 71 ss.;
- DEL PUNTA R., *Diritto del lavoro*, XIV edizione, Giuffrè, Milano, 2022, Giuffrè, Milano, 2022;
- D'ONGHIA M., *Dall'assistenza sociale a un nuovo modello di politiche sociali. Mutamenti e sfide del sistema italiano*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, fasc. 2, 2019, pp. 349 ss.;
- D'ONGHIA M., *Lavoro "informale" di cura e protezione sociale*, *Diritto delle Relazioni Industriali*, fasc. 1, 2024, pp. 82 ss.;
- DURANTE A., *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa tra libertà economica e democrazia industriale*, Universitas Studiorum, Mantova, 2013;
- ESCRIBANO GUTIERREZ J., *Lavoro di qualità e cooperative di lavoro associato in Spagna*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2017, fasc. 1, pp. 285 ss.;
- FAJARDO GARCÍA, G., *Cooperativas de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios*, Tirant lo blanc, Valencia, 2016;
- FALASCA C., *Domiciliarità e residenzialità per l'invecchiamento attivo*, in *Abitare e anziani*, 2017;
- FERLUGA L., *La tutela del socio lavoratore tra profili lavoristici e societari. Riflessioni sulla l. n. 142/2001 e successive modifiche*, Giuffrè, Milano, 2005;
- FERNÁNDEZ DOCAMPO B., *Implicación y participación de los trabajadores en la empresa. El modelo Español*, in *Participación y acción sindical en la empresa a cura di CABEZA PEREIRO J., FERNÁNDEZ DOCAMPO B.*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2013;

- FERRARESI M., *Appello per l'attuazione dell'art. 46 della Costituzione sulla partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, in *Iustitia*, 2017, fasc. 2, pp. 157 ss.;
- FICARI L., *Società Europea, diritti di informazione e partecipazione*, Giuffré, 2006;
- FICI A., *Brevi note sulla partecipazione dei lavoratori nelle cooperative (e nelle imprese) sociali*, in *Impresa sociale*, 2006, fasc. 4, pp. 136 ss.;
- FICI A., *Imprese cooperative e sociali, evoluzione normativa, profili sistematici e questioni applicative*, Giappichelli Editore, Torino, 2012;
- FICI A., *Governance e partecipazione del socio nelle cooperative di lavoro*, *Annali*, 2014, pp. 39 ss.;
- FICI A., *Le cooperative sociali tra RUNTS e legislazione cooperativa*, in *Terzo settore, non profit e cooperative*, 2021, fasc. 1, pp. 40 ss.;
- FILIPPINI G., *Nodi giuridici da sciogliere*, in *La cooperazione nell'ambito dei servizi sociali*, a cura di AA.VV, Fondazione E. Zancan, 1981, Padova;
- FROSECCHI G., *Diritti collettivi di informazione. Lezioni dal caso GKN*, in *Labour & Law Issues*, 2021, fasc. 2, pp. 38 ss.;
- FROSECCHI G., *Diritti collettivi di informazione e procedura di antidelocalizzazione [Nota a sentenza] Trib. Trieste, 23/9/2022, decr.*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2023, fasc. 1, pp. 93 ss.;
- GABRIELE A., *Profili della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: tra ordinamento comunitario e prassi applicative nazionali*, in *Informazione previdenziale*, 2006, fasc. 1 – 2, pp. 141 ss.;
- GAERY J., *Il sindacato trae effettivamente vantaggio dall'adozione di*

un modello partecipativo alla gestione dell'impresa? in *Diritto delle relazioni industriali*, 2009, fasc. 1, pp. 109 ss.;

- GAETA L., *Prima di tutto il Lavoro: la costruzione di un diritto all'Assemblea costituente*, Ediesse, Roma, 2014;
- GALANTINO L., *I diritto di informazione e consultazione nel trasferimento di azienda e di ramo di azienda*, in *Il Diritto del lavoro*, 2005, fasc. 3, pp. 213 ss.;
- GALLUP, *What Is Employee Engagement and How Do You Improve It?* <https://www.gallup.com/workplace/285674/improve-employee-engagement-workplace.aspx>;
- GARIBALDO F., *La partecipazione dei lavoratori tra ambivalenza e ambiguità*, in *Critica marxista*, 2011, fasc. 1, pp. 25 ss.;
- GARCÍA JIMÉNEZ M., *Alcance juridico laboral de la relacion societaria entre el socio trabajador y la cooperativa de trabajo asociado*, a cura di FAJARDO GARCÍA, G., *Cooperativas de trabajo asociado y estatuto jurídico de sus socios*, Tirant lo blanc, Valencia, 2016;
- GARCÍA JIMÉNEZ, M.: *Falsas cooperativas, usos abusivos y derechos de los trabajadores. análisis jurisprudencial y propuestas de actuación*, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, fasc. 33, 2018, pp. 23 ss.;
- GAROFALO D., *Il lavoro nel terzo settore, Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2018, pp. 91 ss.;
- GHEZZI G., *Commento all'art. 46 Cost*, in *Commentario della Costituzione*, a cura di BRANCA G., Zanichelli, Bologna, 1975;
- GIUGNI G., *Lavoro leggi contratti*, Il Mulino, Bologna, 1989;
- GIUGNI G., *Fondata sul lavoro?* Ediesse, Roma, 1994;
- GIUGNI G., *Diritto Sindacale*, Cacucci Editore, Bari, 2014;

- GIRARDI G., *La nuova legge regionale veneta e la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2010, fasc. 6, pp. 544 ss.;
- GUAGLIANONE L., *Il problema delle informazioni riservate (art. 5 d. lgs n. 25/07)*, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona” .IT - 76/2008;
- GUARRIELLO F., *Sulla tutela giudiziaria dei diritti di informazione previsti nella contrattazione collettiva*, in *Rivista trimestrale di diritto e procedura civile*, 1981, fasc.3, pp. 711 ss.;
- GUARRIELLO F., *La direttiva 94/45 e i problemi della sua trasposizione nell’ordinamento italiano*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 1995, fasc. 2, pp. 27 ss.;
- GUARRIELLO F., *I comitati aziendali europei (il ruolo della contrattazione collettiva nell’attuazione della direttiva comunitaria n. 94/45)*, in *Diritto del lavoro.*, 1996, fasc. 1, pp. 27 ss.;
- GUARRIELLO F., *Il recepimento della direttiva sui comitati aziendali europei*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 1999, fasc. 2, pp. 293 ss.;
- GUARRIELLO F., *La prima volta della direttiva sui CAE (n. 94/45/CE) davanti alla Corte di giustizia: Bofrost o della latitudine dei diritti di informazione riconosciuti alle rappresentanze dei lavoratori ai fini della Costituzione del Comitato aziendale europeo*, in *Il diritto del lavoro*, 2001, fasc. 2 – 3, pp. 125 ss.;
- GUARRIELLO F., *Dalle prime proposte in tema di partecipazione all’attuale direttiva*, in *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell’impresa*, a cura di BORDOGNA L., GUARRIELLO F., Edizioni Lavoro, Roma, 2003;
- GUARRIELLO F., *La direttiva sulla partecipazione dei lavoratori nella società europea*, in *Rivista di diritto dell’impresa*, 2003, fasc. 2, pp. 385 ss.;

- GUARRIELLO F., *La partecipazione dei lavoratori nella Società Europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2003, fasc. 97, p. 1 ss.;
- GUARRIELLO F., *Nota sulla trasposizione della direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2002 che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori*, in www.cgil.it/giuridico;
- GUARRIELLO F., *Quale partecipazione dei lavoratori negli organi societari in Italia? La proposta Baglioni*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, fasc. 107, pp. 495 ss.;
- GUARRIELLO F., *Le funzioni negoziali del comitato aziendale europeo tra modello normativo e costituzione: prime riflessioni*, in *Lavoro e diritto*, 2005, fasc. 4, pp. 631 ss.;
- GUARRIELLO F., *I diritti di informazione e partecipazione*, in *Il nuovo mercato del lavoro. Dalla riforma Fornero alle leggi di stabilità 2013*, a cura di CINELLI M., FERRARO G., MAZZOTTA O., Giappichelli, Torino, 2013;
- GUARRIELLO F., *La partecipazione al processo negoziale nel quadro europeo e comparato*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2014, fasc. 1, pp. 25 ss.;
- GUARRIELLO F., *Crisi economica, contrattazione collettiva e ruolo della legge*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2016, fasc. 149, pp. 3 ss.;
- GUARRIELLO F., *Il ruolo del sindacato e delle rappresentanze del lavoro nei processi di due diligence*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2021, fasc. 4, pp. 580 ss.;
- GUARRIELLO F., *Rendere trasparenti le politiche del personale aiuta a risolvere il gender pay gap?*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 1, 2023, p. 29 ss.;

- KHAN W. A., *Psychological conditions of personal engagement and disengagement at work*, *Academy of Management Journal*, 1990, [https://engagementresearch.wikispaces.com/file/view/Kahn+\(1990\)_Psychological+conditions+of+personal+engagement+and+disengagement+at+work.pdf](https://engagementresearch.wikispaces.com/file/view/Kahn+(1990)_Psychological+conditions+of+personal+engagement+and+disengagement+at+work.pdf);
- ICHINO P., *A che serve il sindacato?* Mondadori, Milano, 2005;
- ICHINO P., *Il lavoro e il mercato*, Mondadori, Milano, 2006;
- ICHINO P., *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2013, fasc. 4, pp. 861 ss.;
- IMBERTI L., *Il socio lavoratore di cooperativa. Disciplina giuridica ed evidenze empiriche*, Giuffrè, Milano, 2012;
- IMPICCIATORE M. A., *La Società Europea: nuovi "confini" del coinvolgimento dei lavoratori*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2023, fasc. 1, pp. 2 ss.;
- LAFORGIA S., *La cooperazione e il socio lavoratore*, Giuffrè, Milano, 2009;
- LAFORGIA S., *La giurisprudenza inquieta sul socio lavoratore di cooperativa. prove tecniche sulle questioni centrali del rapporto di lavoro: licenziamenti e salario minimo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro e della Previdenza Sociale*, 2023, fasc. 4, pp. 455 ss.;
- LAFRATTA D., *La contrattazione collettiva per la partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale*, in *La funzione del contratto collettivo. Salari, produttività, mercato del lavoro*, a cura di AA.VV., *Adapt*, 2023;
- LAI M., *Consultazione e partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori*, in *Igiene e Sicurezza del lavoro*, 2008, fasc. 5, pp. 290 ss.;
- LAZZARESCHI R., *Lo sviluppo e la qualità dei servizi sociali, perché conviene servirsi delle cooperative sociali nella gestione dei servizi*,

Atti del Convegno nazionale, Nuoro 15-16-17 novembre 1991;

- LEONARDI S., *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, Ediesse, Roma, 2010;
- LEPRI S., *Specializzazione, territorialità, piccola dimensione: l'ipotesi cooperativa per la qualità dei servizi*, Atti del Convegno nazionale, Nuoro 15-16-17 novembre 1991;
- LIETO S., *La partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali. Il difficile processo di democratizzazione per un'impresa al plurale*, in *Democrazia e diritto*, 2011, fasc. 1 – 2, pp. 426 ss.;
- LONGO L., *Sulla via dell'insurrezione armata*, Editori riuniti, Roma, 1971;
- LOWITZSCH J., *Problemi e prospettive della partecipazione finanziaria: incentivi fiscali e opportunità degli schemi esop*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, fasc. 1, pp. 131 ss.;
- LUNARDON F., *Conflitto, partecipazione e concertazione*, in *Trattato di diritto del lavoro* a cura di PERSIANI M., CARINCI F., vol. III, Cedam, Padova, 2011;
- MAGNANI M., *Direttive comunitarie di vecchia e nuova generazione e trasformazioni dell'impresa*, in *Società Europea, diritti di informazione e partecipazione*, a cura di FICARI L., Giuffré, 2006;
- MAGNANI M., *Diritto sindacale europeo e comparato*, Giappichelli Editore, Torino, 2017;
- MANCINI F., *Costituzione e movimento operaio*, Il Mulino, Bologna, 1976;
- MANZONI P., *Il piano strategico d'azienda. Un approccio per elaborare e costruire un piano strategico realizzabile, efficace e capace di attrarre risorse finanziarie dagli investitori e dalle banche*,

FrancoAngeli, Milano, 2013;

- MARINO D., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2020, fasc. 4, pp. 1024 ss.;
- MARIUCCI L., *La partecipazione come rendere credibile una vecchia parola*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2005, fasc. 3, pp. 605 ss.;
- MATTARELLI G., *La cooperazione di solidarietà sociale oggi in Italia*, in *Verso l'impresa sociale: dieci anni di cooperazione di solidarietà*, a cura di BORZAGA C., Consorzio Gino Mattarelli, 1985;
- MATTEI A., *La gestione dei rapporti di lavoro in azienda tra partecipazione e contrattazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2020, fasc. 4, pp. 1001 ss.;
- MAVRIN S. P., RYMKEVICH O., *Lo sviluppo dell'istituto della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2006, fasc. 1, pp. 292 ss.;
- MAZZONI G., *Conclusione del problema italiano: difficoltà a ridurre ad unità l'indirizzo conflittuale aziendale espresso dallo Statuto dei lavoratori con quello partecipativo previsto dall'art. 46 Cost.*, in *La posizione dei lavoratori nell'impresa* a cura di AA.VV., Giuffrè, Milano, 1977;
- MENGONI L., *I limiti al potere dell'imprenditore: confronto tra il modello dello Statuto dei lavoratori ed il modello dell'art. 46 cost*, in *La posizione dei lavoratori nell'impresa*, a cura di AA.VV., Giuffrè, Milano, 1977;
- MEERE M., *High cost of disengaged employees Victoria: Swinburne University of Technology*, 2005, <http://www.swinburne.edu.au/corporate/industrysolutions/ee/reports/Employee%20Engagement%20industry%20BREFING%20PAPER%20DEC%202005%20.PDF>;
- MIRANDA BOTO J., M., E BRAMESHUBER E., *El impacto de la*

digitalización en la representación de las personas trabajadoras: posibilidades y desafíos para los derechos de información y consulta y la negociación colectiva, in *Revista de Trabajo y Seguridad Social*, fasc. 478, 2024, pp. 21 ss.;

- MONEREO PÉREZ J. L., MOLINA NAVARRETE C., MORENO VIDA M. N., *Manual de derecho sindical*, Décima edición, Editorial Comares;
- MOLTENI G., *Civiltà Cooperativa. Tratti di storia della Cooperazione in Italia*, Niguarda, Milano, 2010;
- MONTALENTI P., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, Digesto, vol. X., Utet, Torino, 1994;
- MORANDI R., *Lotta di popolo 1937 – 1945*, Torino, Einaudi, 1958;
- MORARA P. L., *La partecipazione dei soci alla prova dell'emergenza sanitaria. Il caso delle cooperative*, in *Analisi Giuridica dell'Economia*, 2020, fasc. 2 pp. 645 ss.;
- MORELLI U., *I consigli di gestione. Dalla liberazione ai primi anni Cinquanta*, Fondazione Agnelli, Torino, 1977;
- MOSSO S., *La chiesa e il lavoro*, Edizioni Lavoro, Roma, 1982;
- MURENA C., *Welfare aziendale e fidelizzazione dei lavoratori*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2020, fasc. 3, pp. 2 ss.;
- MUSSO S., *Storia del lavoro in Italia. Dall'Unità ad oggi*, Marsilio, Venezia, 2011;
- NACAMULLI RAOUL C.D., *Modelli organizzativi flessibili ad alta "performance" e sindacati: i contratti di produttività di seconda generazione*, in *Diritti lavori mercati*, 2014, fasc. 2, pp. 437 ss.;
- NAPOLI M., *Per un progetto legislativo sulla partecipazione*, in *L'Impresa al plurale*, 2002, fasc. 9, pp. 307 ss.;

- NAPOLI M., *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, fasc. 1, pp. 72 ss.;
- NAVARRO NIETO F., *Los derechos de participación de los trabajadores en el nuevo escenario del derecho del trabajo en espana*, Tirant lo Blanch, Valencia, 2015;
- NAVARRO NIETO F., *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa, articolazione contrattuale e disapplicazione di regole collettive: sul doppio canale spagnolo*, in *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa: tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, a cura di PEDRAZZOLI M., Franco Angeli, Milano, 2021;
- NIGRO M., *Democrazia nell'azienda*, Sestante, Roma, 1946;
- NOGLER L., *Il 'coinvolgimento' dei lavoratori nell'impresa sociale*, in *Impresa sociale*, 2006, fasc. 3, pp. 66 ss.;
- NOGLER L., *Statuto dei lavoratori e ideologia del "nuovo sindacato"*, in *Costituzionalismo.it*, 2020, fasc. 1, pp. 144 ss.;
- OLIVELLI P., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, fasc. 107, pp. 321 ss.;
- OLIVELLI P., *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, fasc. 1, pp. 37 ss.;
- PALLADINI S., *Lavoro nelle cooperative. Oltre il rapporto mutualistico*, Cedam, Padova, 2006;
- PAGANI E., *La partecipazione dei lavoratori nella XVIII legislatura*, in *Giurisprudenza commerciale*, 2019, fasc. 4, pp. 763 ss.;
- PASCUCCI F., *La partecipazione dei lavoratori, responsabilità sociale*

e amministrativa d'impresa, Ipsoa, Milano, 2013;

- PASCUCCI F., *Diritti di partecipazione e canale di rappresentanza: problemi e prospettive dopo la vicenda FIAT*, in *il lavoro nella giurisprudenza*, 2014, fasc. 4, pp. 320 ss.;
- PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985;
- PEDRAZZOLI M., *Democrazia industriale*, in *Digesto delle Discipline privatistiche, Sezione commerciale*, vol. IV, Utet, 1989;
- PEDRAZZOLI M., *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2005, fasc. 4, pp. 427 ss.;
- PEDRAZZOLI M., *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Franco Angeli, Milano, 2021;
- PERULLI A., *I diritti di informazione*, Giappichelli, Torino, 1991;
- PERULLI A., *Ascesa e declino della partecipazione alla Zanussi Electrolux*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2005, fasc. 3, pp. 615 ss.;
- PESSI R., *La partecipazione negoziale tra esperienze nazionali ed indirizzi comunitari*, in *Il diritto del lavoro*, 2005, fasc. 4, pp. 339 ss.;
- PESSI R., *Informazione e partecipazione tra esperienze negoziali e indirizzi comunitari*, in *Società Europea, diritti di informazione e partecipazione*, a cura di FICARI L., Giuffrè, 2006;
- PÉREZ CAMPOS, A. I., *Socio trabajador de cooperativa de trabajo asociado, ¿asalariado y/o autónomo?: evolución, tendencias y nuevas propuestas*, CIRIEC- España, *Revista Jurídica de Economía Social y Cooperativa*, 2021, pp. 55 ss.;
- PILON L., *Note in temi di imprenditorialità e mutualità alla luce delle*

recenti pronunce giurisprudenziali, in *Animazione sociale*, 1985, pp. 39 ss;

- PIZZO FERRATO A., *Partecipazione dei lavoratori, nuovi modelli di governance e democrazia economica*, in *Rivista italiana di diritto del lavoro*, 2005, fasc. 2, pp. 243 ss.;
- PRECIADO DOMENÉCH C. H., *Derechos de información, audiencia, consulta y participación de los representantes de los trabajadores*, Editorial Bomarzo, Albacete, 2012;
- PROIA G., *La partecipazione dei lavoratori tra realtà e prospettive. Analisi della Normativa interna*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, fasc. 1, pp. 60 ss.;
- RECCHIA G. A., *L'accesso al lavoro dei migranti economici*, p. 104, in *Migranti e lavoro*, a cura di CHIAROMONTE W., FERRARA M. D., RANIERI M., Il Mulino, 2020;
- RICCI M., *Sicurezza sul lavoro: controllo e partecipazione sindacale tra Iure condito e De Iure Condendo*, in *Il lavoro nella giurisprudenza*, 2008, fasc. 2, pp. 113 ss.;
- RICCI M., DI NOIA F., *Le (nuove) relazioni sindacali nel settore pubblico*, in *Variazioni su temi di diritto del lavoro*, 2020, fasc. 1, pp. 97 ss.;
- ROTELLA A., *Formazione lavoratori e RSL: il ruolo degli organismi paritetici*, in *Igiene e sicurezza sul lavoro*, 2010, fasc. 2 pp. 61 ss;
- RUSSO A., *Verso un diritto delle risorse umane: Riforma Biagi e tecniche di fidelizzazione del personale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2004, fasc. 1, pp. 113 ss.;
- SACCHETTI S., CATTURANI I., "Governance and different types of value. A framework for analysis", *Journal of Co-operative Organization and Management*, 2021, pp. DOI: 10.1016/j.jcom.2021.100133;

- SACCO R., *Introduzione al diritto comparato*, Giappichelli, Torino, 1990;
- SANTORO PASSARELLI F., *Pluralismo e partecipazione*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 1983, p. 182 ss.;
- SANTORO PASSARELLI F., *Nozioni di diritto del lavoro*, Jovene, Napoli, 1991;
- SANTORO PASSARELLI F., *Trasferimento d'azienda e rapporto di lavoro*, Giappichelli, Torino, 2004;
- SARTORI A., *Le cooperative sociali. Profili giuslavoristici*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2017, fasc. 2, pp. 408 ss.;
- SCALVINI F., *Realtà e prospettive delle cooperative di solidarietà sociale*, in *Appunti di cultura e politica*, 1984, fasc. 4, pp. 17 ss.;
- SCANSANI G., *Welfare aziendale e partecipazione nelle relazioni industriali*, <https://scansani.net/wp-content/uploads/2021/11/12.01.2018-SviluppoOrganizzazione-Quaderno-24-Wellfeel-WA-e-partecipazione-nelle-Relazioni-Industriali-1-2.pdf>;
- SCALVINI F., *La solidarietà e la cooperazione per un'economia a misura d'uomo*, in *animazione sociale*, 1987, pp. 88 ss.;
- SCALVINI F., *Qualità cooperativa per una società solidale*, in *Italia Cooperativa*, supplemento al n. 23-24, 1987;
- SCALVINI F., *Le ragioni di una riforma della legislazione cooperativa*, in *Le cooperative di solidarietà sociale. Materiali e letture*, a cura di BORZAGA C., LEPRI S., Edizioni del Consorzio Gino Mattarelli, Forlì, 1988, pp. 31 ss.;
- SHAUFELI, W. B., *The measurement of engagement and burnout: a two-sample confirmatory factor analytic approach*. *Journal of Happiness Studies*, 2022,

<http://www.wilmarschaufeli.nl/publications/Schaufeli/178.pdf>;

- TAGLIABUE I., *Lavoro di cura e mercato del lavoro: il tassello mancante della professionalità*, in *Adapt*, 2019, fasc. 6, pp. 44 ss.;
- TESTA F., *Sulla titolarità collettiva dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori*, in *Massimario di giurisprudenza del lavoro*, 2020, fasc. 1, pp. 153 ss.;
- TOLA M., *La “Governance” degli enti del terzo settore e i sistemi “Multistakeholders”*, in *Rivista delle società*, 2019, fasc. 2-3, pp. 393 ss.;
- TOSI P., *Lavoro, sindacati e partecipazione nella costituzione italiana*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2021, fasc. 1, pp. 26 ss.;
- TREU T., *Comparazione e circolazione dei modelli nel diritto del lavoro italiano*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 1979;
- TREU T., *Cogestione e partecipazione*, in *Giornale diritto del lavoro relazioni industriali*, 1989, pp. 587 ss.;
- TREU T., *Informazione, consultazione, partecipazione. Prospettive comunitarie e realtà italiana*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 1992, fasc. 10, pp. 57 ss.;
- TREU T., *Partecipazione e settore pubblico. Assenza e necessità di partecipazione organizzativa ed operativa*, in *L'impresa al plurale*, 2000, fasc. 6, pp. 325 ss.;
- TREU T., *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, fasc. 1, pp. 93 ss.;
- TREU T., *La costruzione dei presupposti per attuare forme di partecipazione e patti territoriali*, in *Rivista elettronica di Diritto, Economia e Management*, 2022, fasc. 1, pp. 44 ss.;

- TREU T., *La proposta della CISL sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2023, fasc. 4, pp. 889 ss.;
- TUFO M., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende*”, in *Prima di tutto il Lavoro la costruzione di un diritto all’Assemblea costituente* a cura di GAETA L., Ediesse, Roma, 2014;
- VALLEBONA A., *Conflitto e partecipazione*, in *Rivista Italiana di diritto del lavoro*, 2005, fasc. 3, pp. 307 ss.;
- VALLAURI M. L., *Trasferimento d’azienda e garanzie collettive*, in *Quaderni di diritto del lavoro e delle relazioni industriali*, 2005, fasc. 28, pp. 127 ss.;
- VALLAURI M. L., *Le azioni positive per la libertà sostanziale*, in *Lavoro e diritto*, fasc. 1, 2023, p. 34 ss.;
- VERRECCHIA G., *I diritti di coinvolgimento dei lavoratori dopo l’attuazione della direttiva 2002/14*, in *La partecipazione dei lavoratori nell’impresa*, a cura di LEONARDI S., Ediesse, Roma, 2010;
- VERRUCOLI P., *Profili giuridici della cooperazione di solidarietà sociale*, in *Le cooperative di solidarietà sociale. Materiali e letture*, a cura di BORZAGA C., LEPRI S., *Le cooperative di solidarietà sociale. Materiali e letture*, Edizioni del Consorzio Gino Mattarelli, Forlì, 1988, pp. 31 Forlì, III, 1988;
- VISCOMI A., ZOPPOLI L., *La partecipazione alla organizzazione ed alla gestione dei rapporti di lavoro*, in *il lavoro alle dipendenze delle amministrazioni pubbliche. Dal D.lgs. n. 29/1993 alla Finanziaria 1995*, Commentario diretto da CARINCI F., Giuffrè Editore, Milano, 1995;
- ZAMPINI G., *La “partecipazione strategica” dei lavoratori nell’impresa privata. Un altro mondo è davvero possibile?*, in *Argomenti di diritto del lavoro*, 2020, fasc. 1, pp. 73 ss.;

- ZOLI C., *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in *Diritti, lavori, mercati*, 2013, fasc. 3, pp. 557 ss.;
- ZOPPOLI L., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005, fasc. 107, pp. 373 ss.;
- ZOPPOLI L., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *Enciclopedia del diritto*, Annali IV, 2011, pp. 909 ss.;
- ZOPPOLI L., *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2010, fasc. 1, pp. 19 ss.;
- ZOPPOLI L., *Il controllo collettivo sull'efficace attuazione del modello organizzativo diretto a garantire la sicurezza nei luoghi di lavoro*, in *Diritti lavori mercati*, 2013, fasc. 1, pp. 15 ss.;
- ZOPPOLI L., *Il rapporto tra legge e contratto collettivo e il nuovo modello di relazioni sindacali "partecipate"*, in *Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*, 2018, fasc. 3, pp. 408 ss.;
- ZOPPOLI L., *Rileggendo un "classico moderno": cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa di Marco Biagi*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2022, fasc. 176, pp. 573 ss.;
- ZOPPOLI L., *Il patto di Brunetta II: un patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale con la partecipazione sindacale*, in *Diritti lavori mercati*, 2022, fasc. 3, pp. 485 ss.;
- ZOPPOLI L., *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in *Diritto delle relazioni industriali*, 2023, fasc. 4, pp. 958 ss.;
- ZOPPOLI L., *La partecipazione nel pensiero di Giorgio Ghezzi*, in *Labor*, 2024, fasc. 1, pp. 75 ss.;

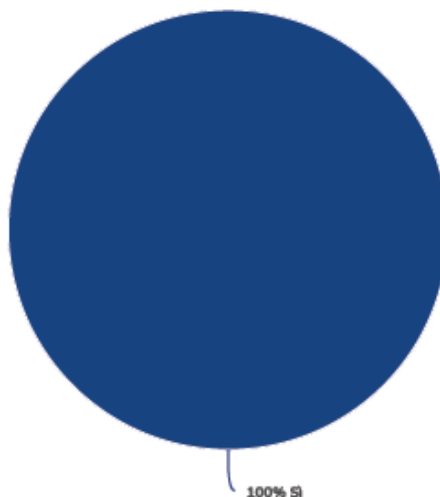
APPENDICE

Report for IL COINVOLGIMENTO DEI LAVORATORI NELLE COOPERATIVE SOCIALI

Response Counts



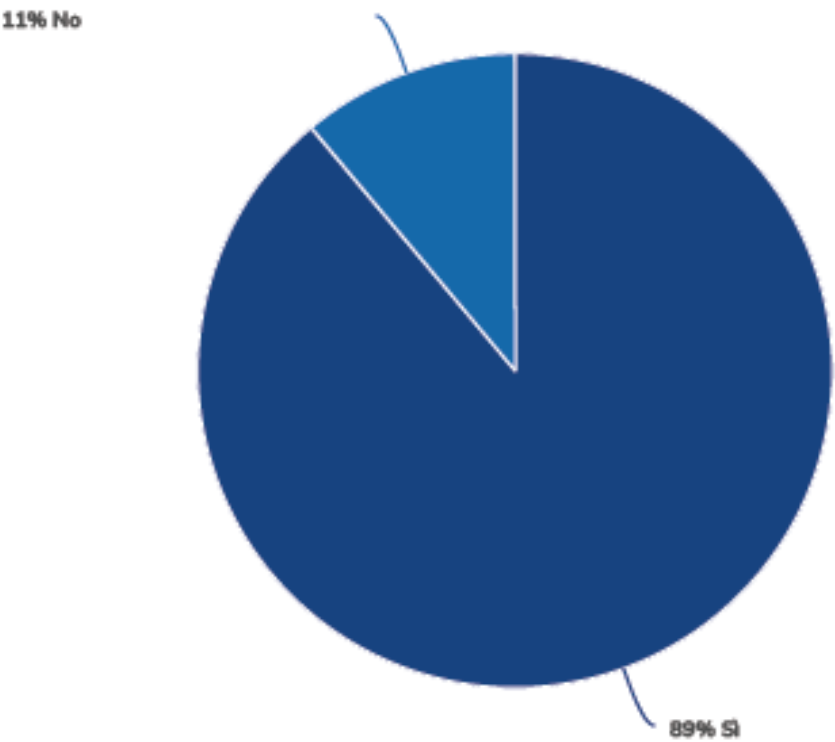
1. LA SOCIETA' E' UNA COOPERATIVA SOCIALE CON SEDE LEGALE IN TOSCANA?



Value	Percent	Responses
Si	100.0%	9

Totals: 9

2. LA SOCIETA' E' ISCRITTA AL RUNTS?



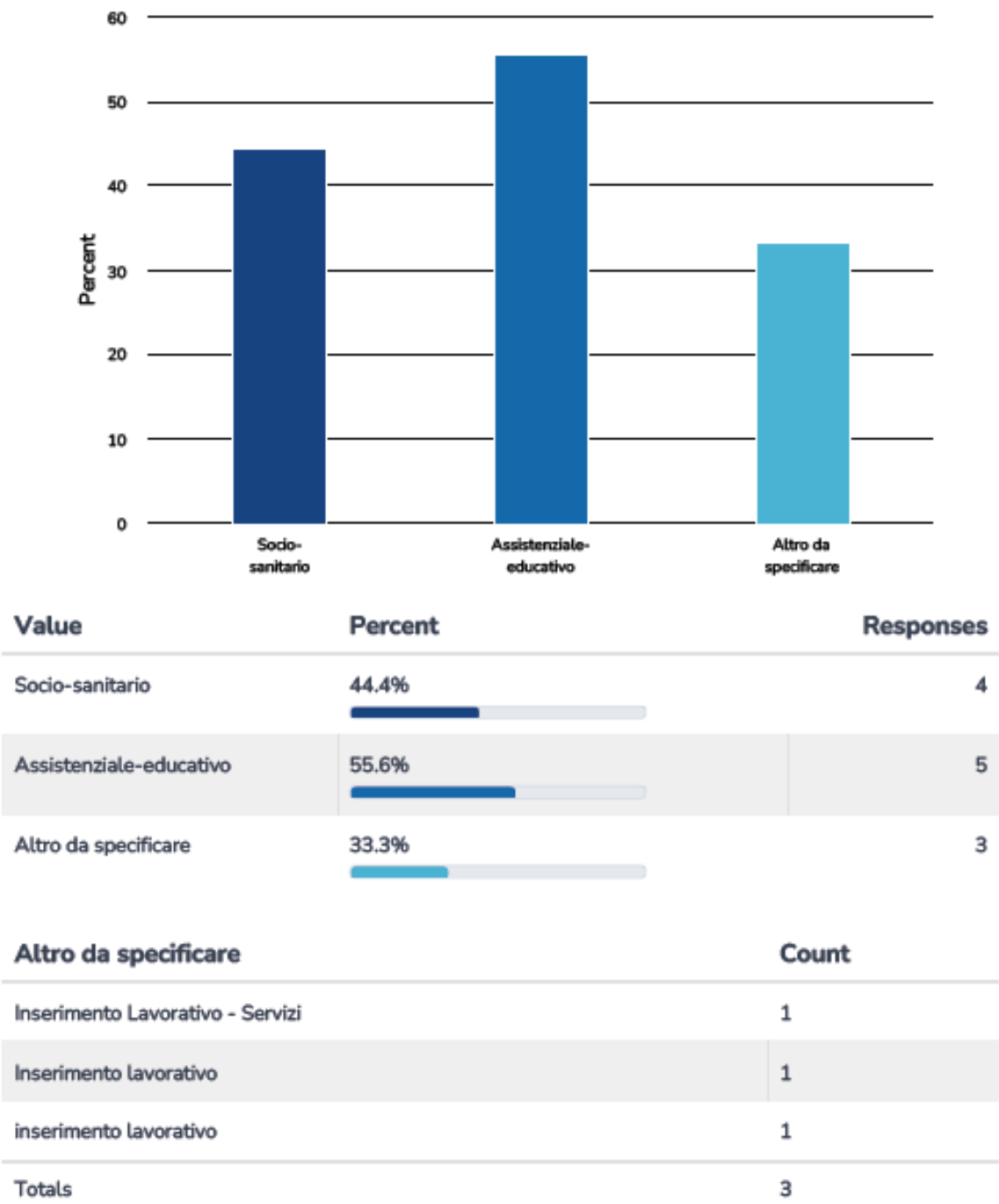
Value	Percent	Responses
SI	88.9%	8
No	11.1%	1
Totals: 9		

3. LA SOCIETA' E' UNA COOPERATIVA SOCIALE DI TIPO:

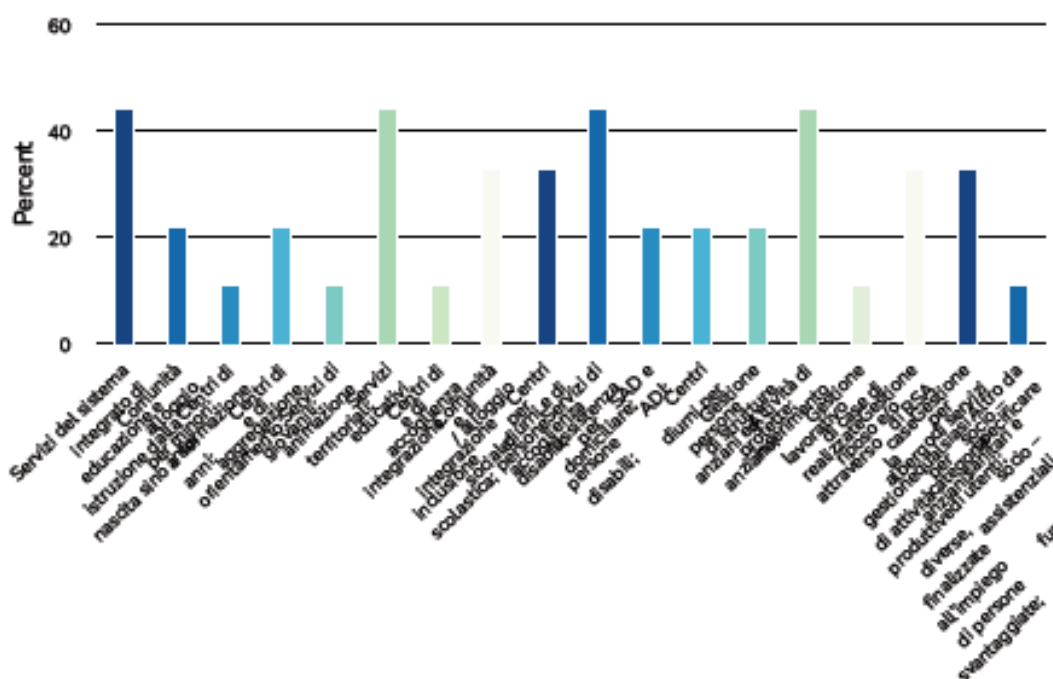


Value	Percent	Responses
A	44.4%	4
B	22.2%	2
Mista	11.1%	1
Consorzio	22.2%	2
Totals: 9		

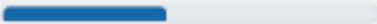
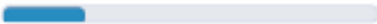
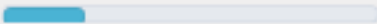
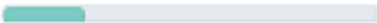
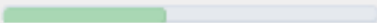
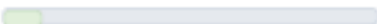
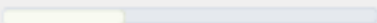
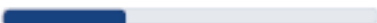
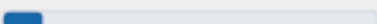
4. IN CHE SETTORE OPERA? (È possibile fornire più risposte)



5. QUALI/E DELLE SEGUENTI ATTIVITA' O SERVIZI GESTISCE ? (È possibile fornire più risposte)

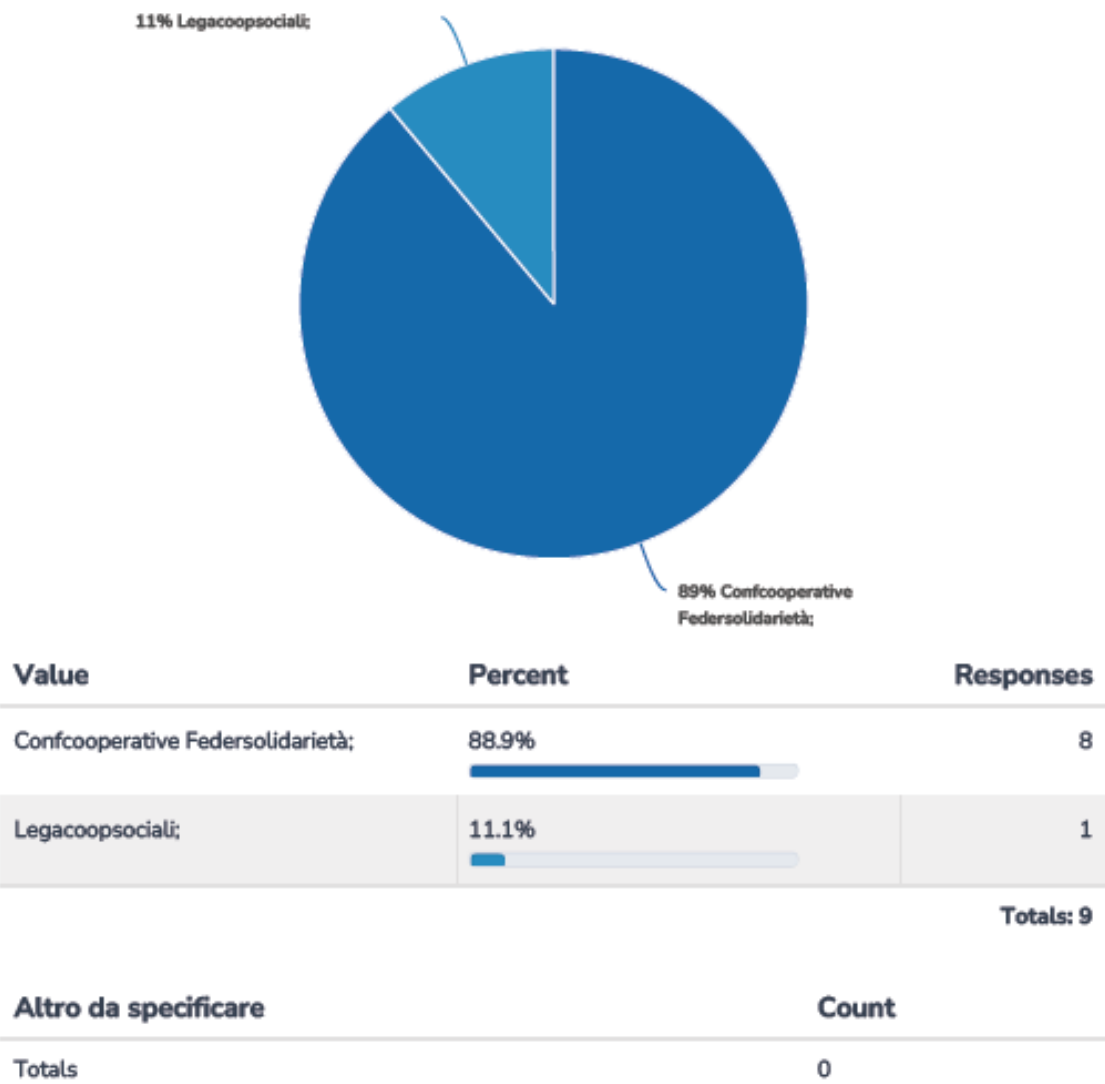


Value	Percent	Responses
Servizi del sistema integrato di educazione e istruzione dalla nascita sino a sei anni;	44.4%	4
Comunità alloggio per minori;	22.2%	2
Centri di informazione e di orientamento;	11.1%	1
Centri di aggregazione giovanili;	22.2%	2
Servizi di animazione territoriali;	11.1%	1
Servizi educativi e di integrazione / inclusione scolastica;	44.4%	4
Centri di accoglienza e di integrazione sociale;	11.1%	1
Comunità alloggio per persone disabili;	33.3%	3
Centri diurni e di accoglienza per persone disabili;	33.3%	3

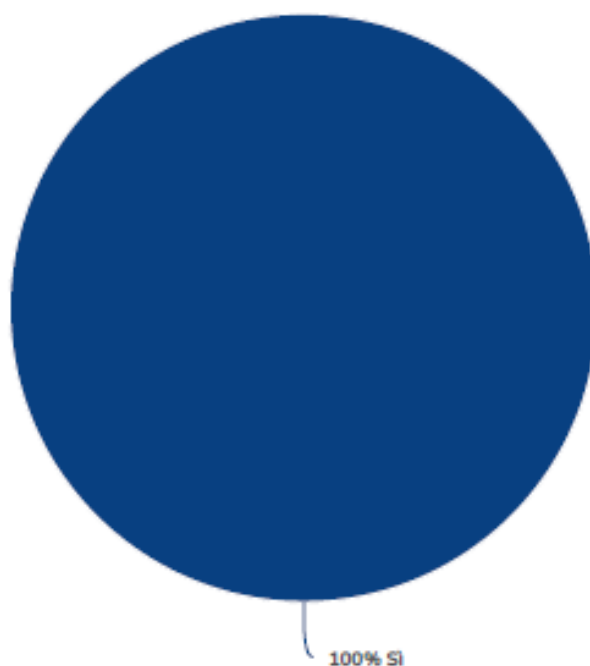
Value	Percent	Responses
Servizi di assistenza domiciliare;	44.4% 	4
SAD e ADI;	22.2% 	2
Centri diurni per persone anziani ed anziane;	22.2% 	2
Gestione di strutture protette;	22.2% 	2
Attività di inserimento lavorativo realizzate attraverso la gestione di attività produttive diverse, finalizzate all'impiego di persone svantaggiate;	44.4% 	4
Gestione di case di riposo e/o case albergo per anziani;	11.1% 	1
Gestione di RSA per qualsiasi categoria di utenti;	33.3% 	3
Gestione di servizi socio – sanitari e socio – assistenziali, in funzione del progetto individuale, per qualsiasi categoria di utenti	33.3% 	3
Altro da specificare	11.1% 	1

Altro da specificare	Count
Comunità alloggio per persone con disturbi psichiatrici , anche autori di reato	1
Totals	1

6. ADERITE AD UN'ORGANIZZAZIONE DATORIALE?



7. APPLICATE IL CCNL DELLE COOPERATIVE SOCIALI (T151)
 sottoscritto dalle org. Datoriali AGCI, Federsolidarietà, Legacoopsociali e
 dalle org. Sindacali Fp Cgil, Fp Cisl, Fisascat Cisl, Uil FPL, Uil Tucs?



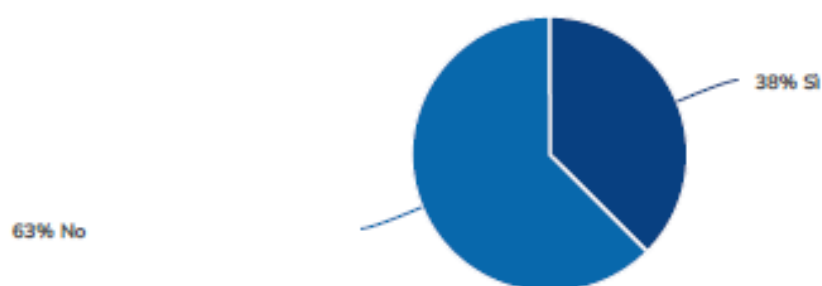
Value	Percent	Responses
Si	100.0%	9
		Totals: 9

Altro CCNL, specificare:	Count
Totals	0

8. PER FAVORE PER OGNI CATEGORIA INDICHI IL NUMERO CORRISPONDENTE

	Totale	Uomini	Donne	Responses
SOCI LAVORATORI OCCUPATI E ATTUALMENTE IN FORZA Count Row %	9 100.0%	8 88.9%	9 100.0%	9
LAVORATORI SUBORDINATI (NON SOCI) OCCUPATI E ATTUALMENTE IN FORZA Count Row %	8 100.0%	8 100.0%	8 100.0%	8
SOCI LAVORATORI EXTRACOMUNITARI OCCUPATI E ATTUALMENTE IN FORZA Count Row %	7 100.0%	7 100.0%	7 100.0%	7
LAVORATORI SUBORDINATI (NON SOCI) EXTRA COMUNITARI OCCUPATI E ATTUALMENTE IN FORZA Count Row %	7 100.0%	7 100.0%	7 100.0%	7
LAVORATORI SUBORDINATI A TEMPO DETERMINATO Count Row %	7 100.0%	7 100.0%	7 100.0%	7
LAVORATORI SUBORDINATI A TEMPO INDETERMINATO Count Row %	7 100.0%	7 100.0%	7 100.0%	7
LAVORATORI SUBORDINATI E SOCI LAVORATORI A TEMPO PARZIALE Count Row %	7 100.0%	6 85.7%	7 100.0%	7
LAVORATORI SUBORDINATI E SOCI LAVORATORI A TEMPO PIENO Count Row %	6 100.0%	6 100.0%	6 100.0%	6
Totals				17 100.0%

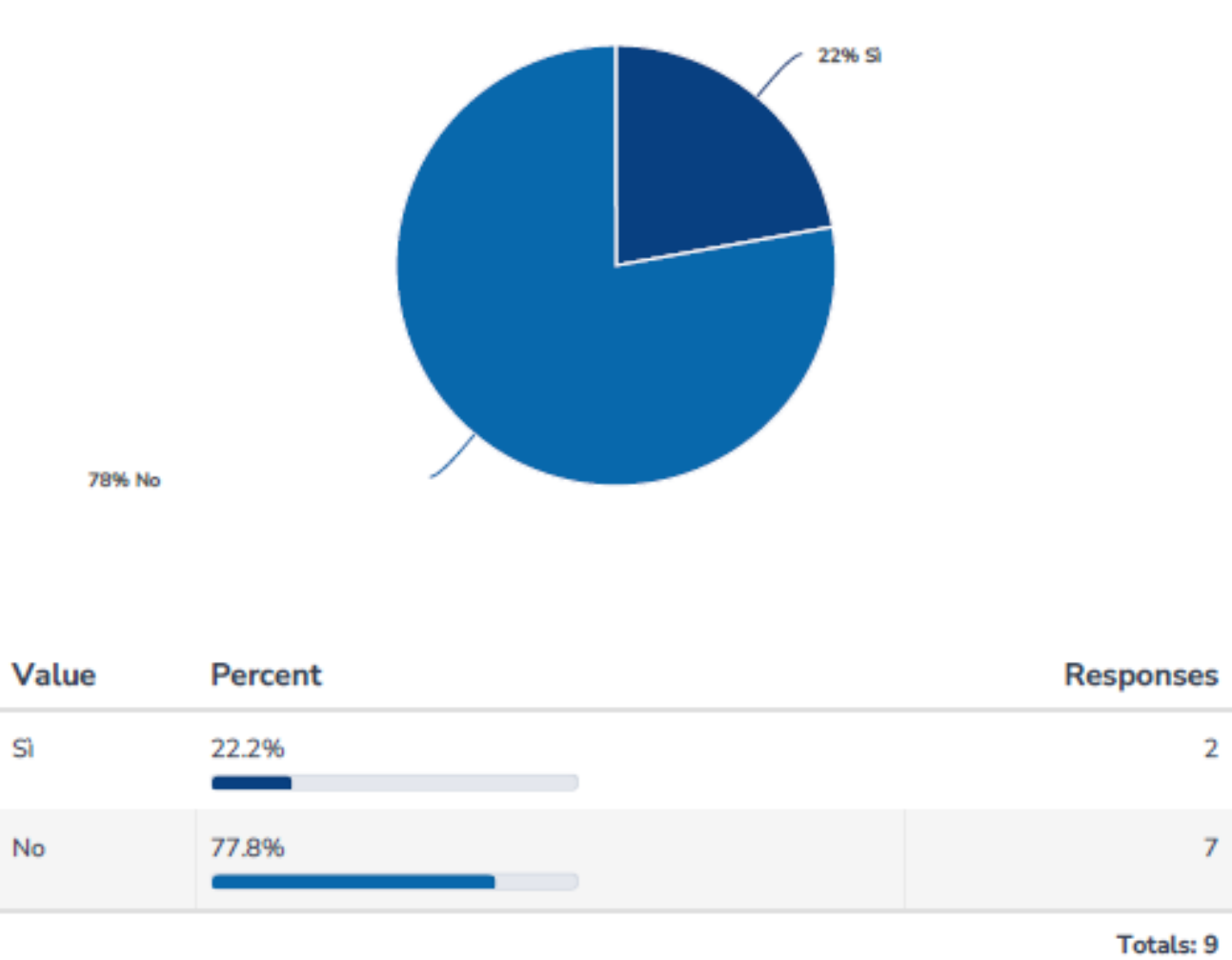
9. SONO PRESENTI RAPPRESENTANZE SINDACALI AZIENDALI (RSA)?



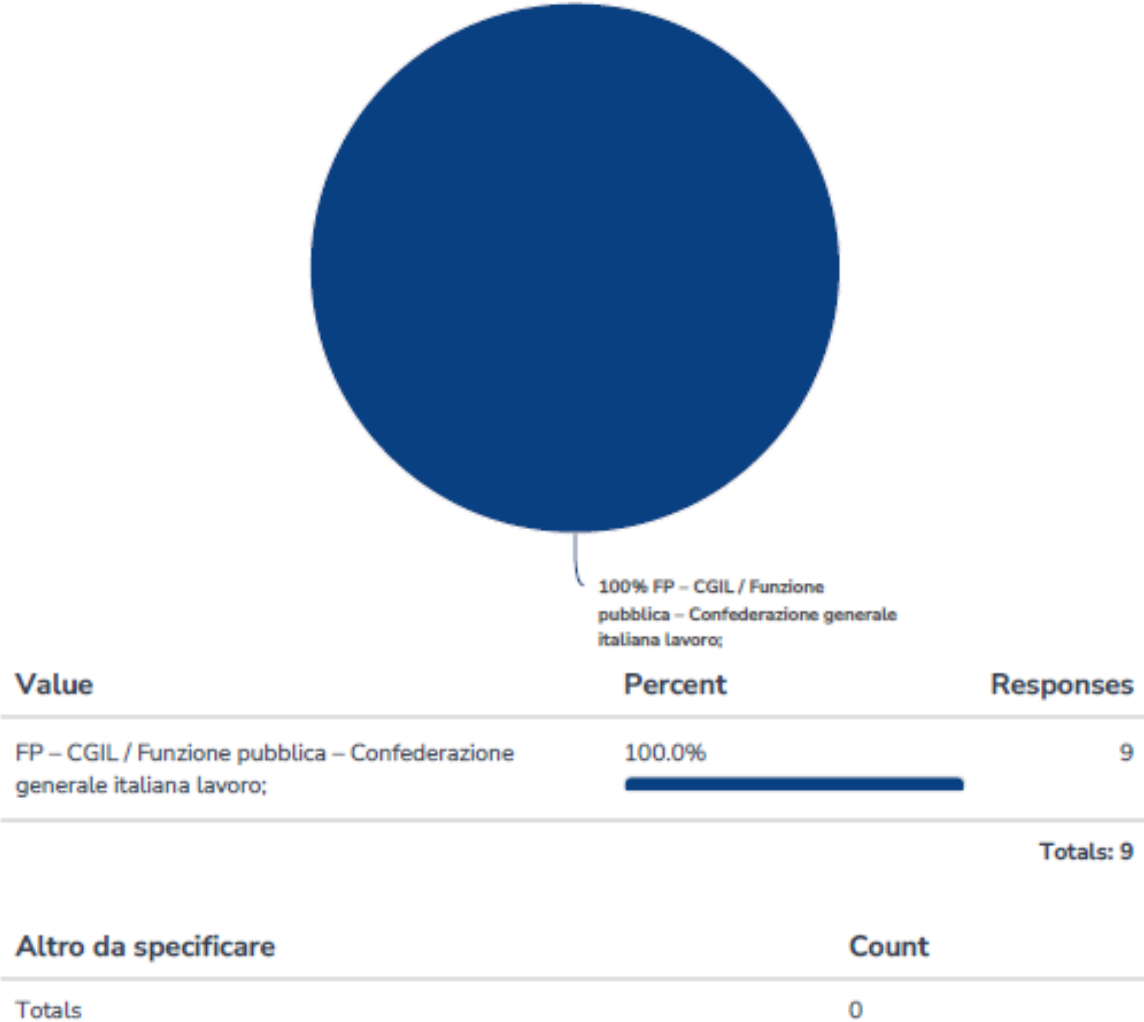
Value	Percent	Responses
Si	37.5% 	3
No	62.5% 	5

Totals: 8

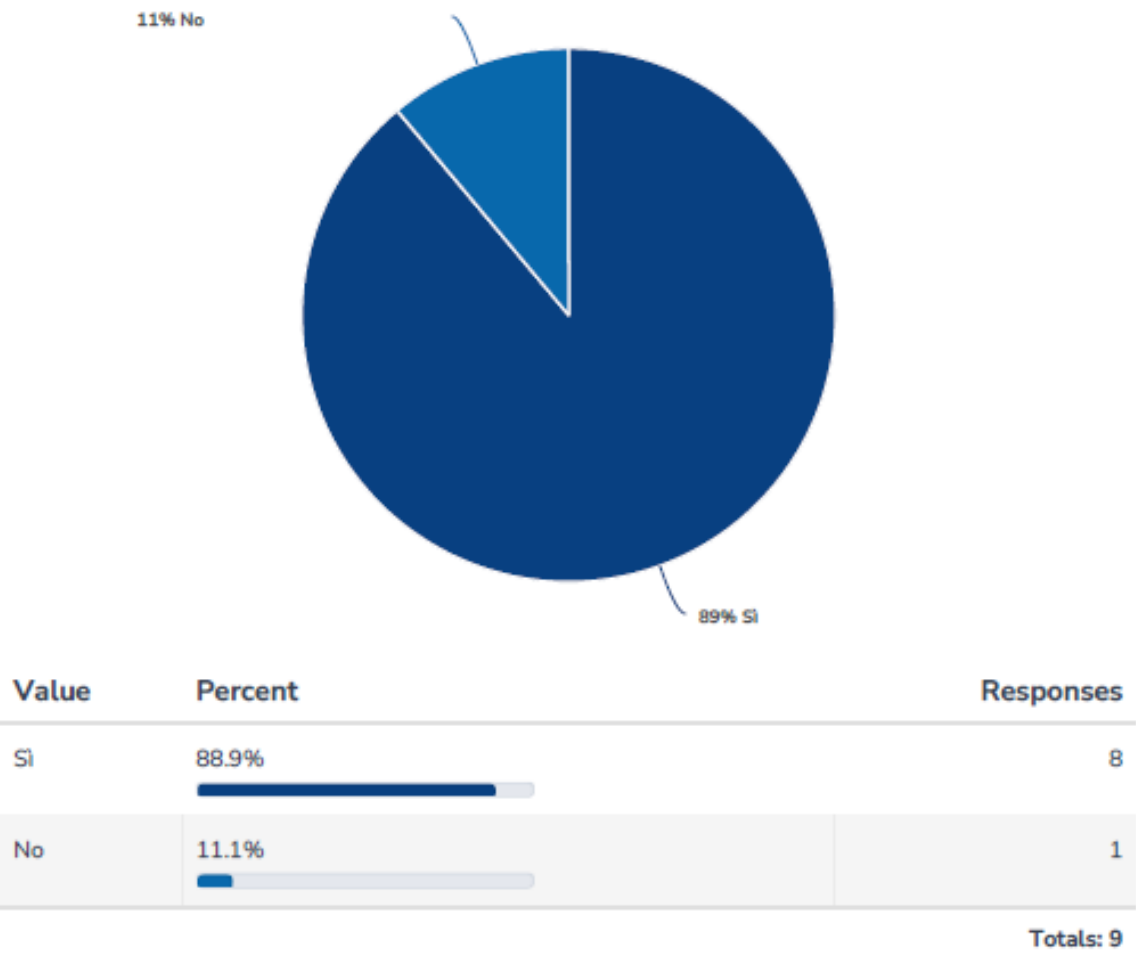
10. SONO PRESENTI RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE (RSU)?



11. QUAL E' L'ORGANIZZAZIONE SINDACALE DEI LAVORATORI, ALL'INTERNO DELLA SOCIETA', CON PIU' ISCRITTI?



12. ATTUATE FORME DI PARTECIPAZIONE DEI SOCI LAVORATORI?

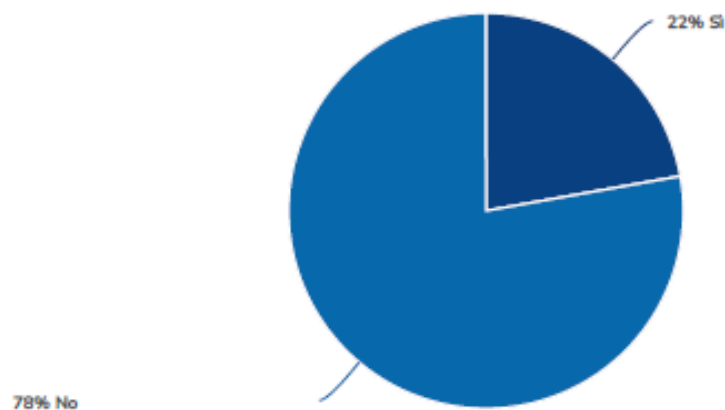


13. ATTUATE FORME DI PARTECIPAZIONE RIVOLTE AI LAVORATORI SUBORDINATI (NON SOCI)?



Value	Percent	Responses
Si	55.6% 	5
No	44.4% 	4
Totals: 9		

14. SONO PREVISTE MODALITA' DI COINVOLGIMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI?

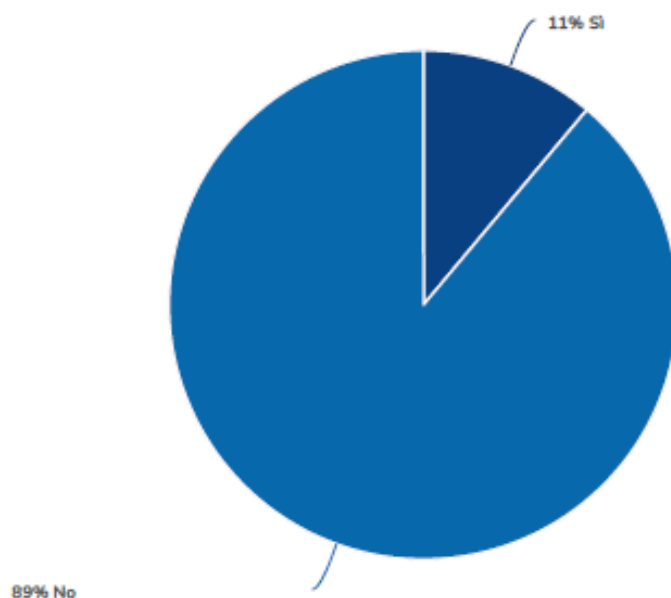


Value	Percent	Responses
Si	22.2% 	2
No	77.8% 	7
Totals: 9		

15. QUALI MODALITA' DI COINVOLGIMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI NELLA GESTIONE DEI SERVIZI ATTUATE?

ResponseID	Response
7	incontri periodici e informative in caso di modifiche organizzative
10	incontri periodici ed informativi in caso di modifiche organizzative

16. SONO PREVISTE MODALITA' DI COINVOLGIMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI NELLA GESTIONE DEL PERSONALE?

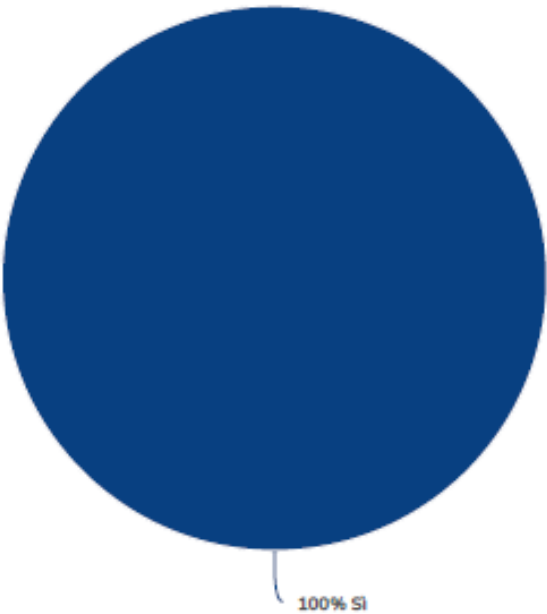


Value	Percent	Responses
Si	11.1%	1
No	88.9%	8
Totals: 9		

17. QUALI MODALITA' DI COINVOLGIMENTO DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI NELLA GESTIONE DEL PERSONALE ATTUATE?

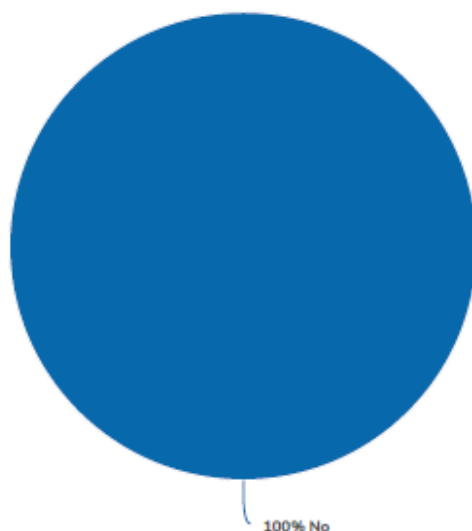
ResponseID	Response
19	Clausola sociale: passaggi di personale

18. LE MODALITA' DI COINVOLGIMENTO SOPRA INDICATE SONO STATE TRADOTTE IN UN UN CONTRATTO COLLETTIVO AZIENDALE?



Value	Percent	Responses
SI	100.0%	1
		Totals: 1

19. IN FORMA ALMENO ANNUALE, RICEVETE RICHIESTE DI INFORMAZIONI DALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI RIGUARDANTI GLI ANDAMENTI OCCUPAZIONALI, LE INNOVAZIONI SULL'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E SUL FUNZIONAMENTO DEI SERIVIZI, I RAPPORTI DIRETTI E /O DI CONVENZIONE O APPALTO CON GLI ENTI PUBBLICI, I PROGETTI ED I PROGRAMMI DI SVILUPPO?



Value	Percent	Responses
No	100.0%	9
		Totals: 9

20. QUALE TRA QUELLE INDICATE E' LA TIPOLOGIA DI INFORMAZIONE
' RICHIESTA? (sono possibili più risposte)

Percent

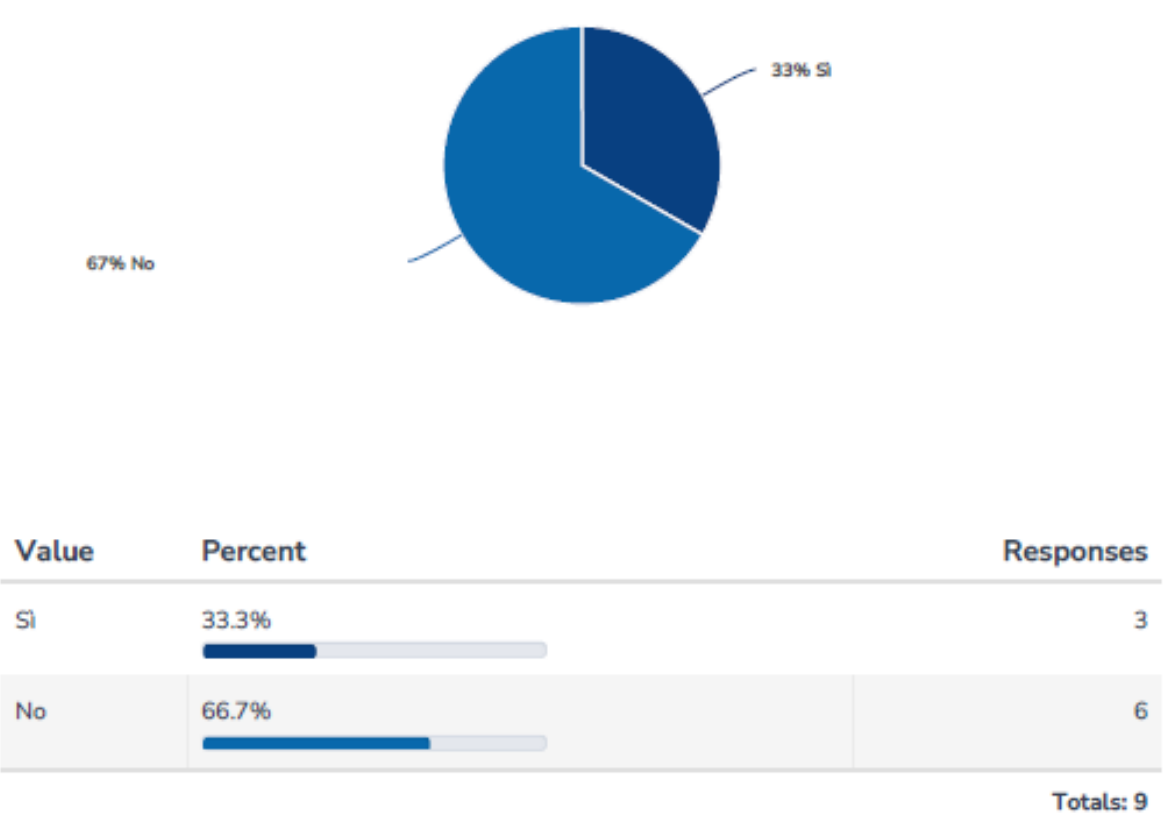
No data to display

Altro da specificare	Count
Totals	0

21. RISPONDETE A QUESTE RICHIESTE?

No data to display

22. IN CASO DI SIGNIFICATIVE EVOLUZIONI SUI DATI OCCUPAZIONALI E SUI PROCESSI ORGANIZZATIVI INFORMATE TEMPESTIVAMENTE LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI?

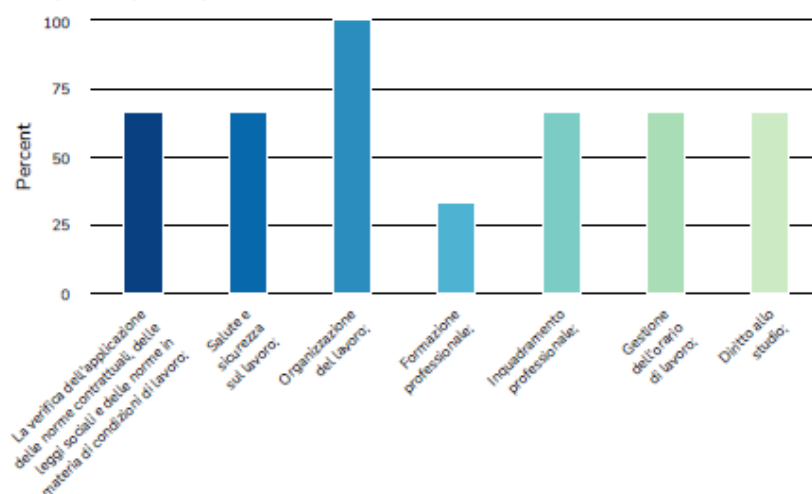


23. SI SVOLGONO CON LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI CONFRONTI PERIODICI SULLA VERIFICA DELL'APPLICAZIONE DELLE NORME CONTRATTUALI, DELLE LEGGI SOCIALI E DELLE NORME IN MATERIA DI CONDIZIONI DI LAVORO?



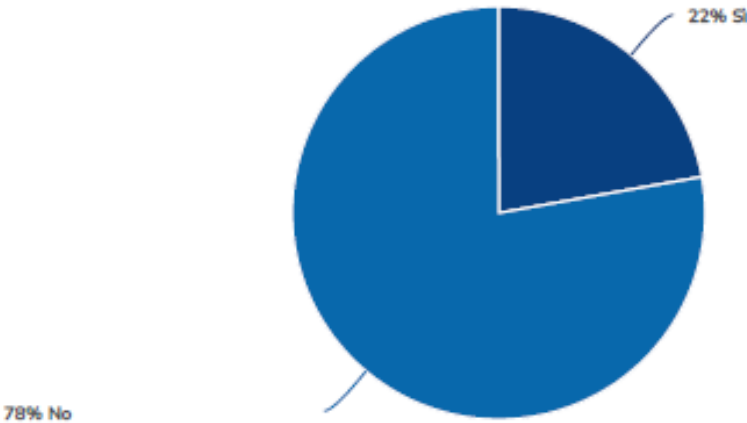
Value	Percent	Responses
Si	33.3% 	3
No	66.7% 	6
Totals: 9		

24. SU QUALI, DELLE ULTERIORI MATERIE DI SEGUITO INDICATE, SI SVOLGONO CONFRONTI CON LE ORGANIZZAZIONI SINDACALI? (sono possibili più risposte)



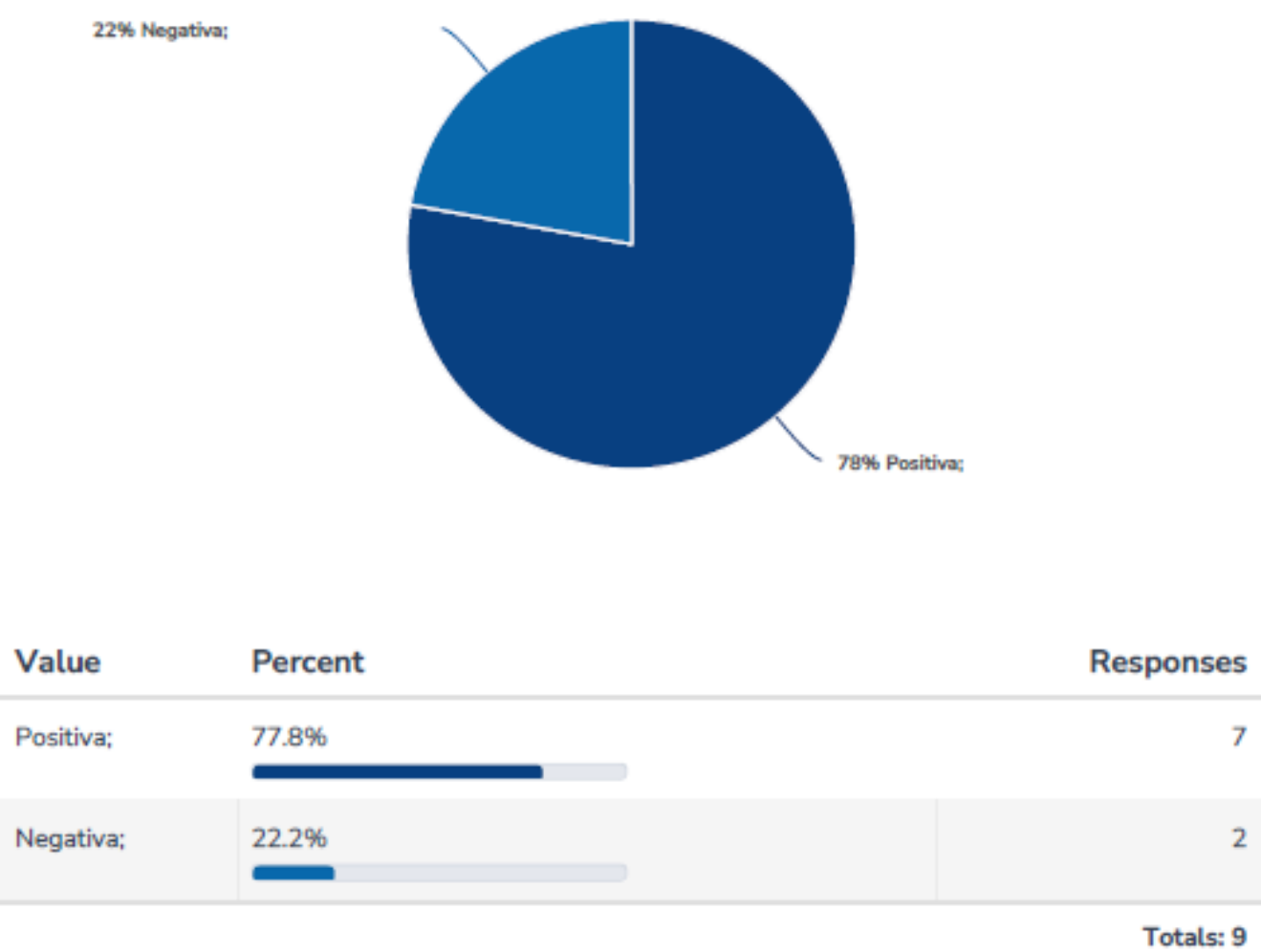
Value	Percent	Responses
La verifica dell'applicazione delle norme contrattuali, delle leggi sociali e delle norme in materia di condizioni di lavoro;	66.7%	2
Salute e sicurezza sul lavoro;	66.7%	2
Organizzazione del lavoro;	100.0%	3
Formazione professionale;	33.3%	1
Inquadramento professionale;	66.7%	2
Gestione dell'orario di lavoro;	66.7%	2
Diritto allo studio;	66.7%	2

25. AVETE INTERESSE A SVILUPPARE FORME DI COINVOLGIMENTO DEI LAVORATORI MEDIANTE LE LORO ORGANIZZAZIONI SINDACALI?



Value	Percent	Responses
Si	22.2%	2
No	77.8%	7
Totals: 9		

26. CHE OPINIONE AVETE DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI?



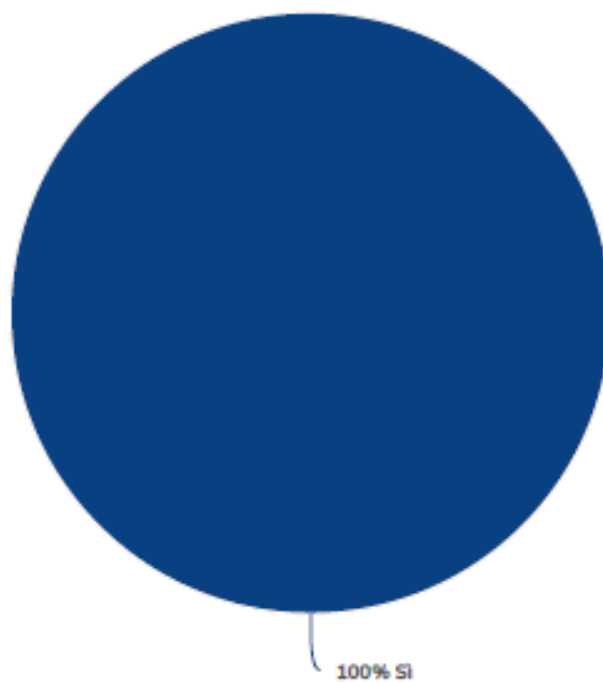
27. QUALI SONO LE PRINCIPALI RAGIONI PER CUI AVETE UN'OPINIONE POSITIVA DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI?

ResponseID	Response
7	la concertazione favorisce un clima aziendale positivo e fa sentire il personale tutelato e coinvolto
10	fondamentali per far avere consapevolezza ai lavoratori del pieno rispetto della normativa da parte dell'azienda e farli sentire tutelati
14	perché rappresentano i lavoratori con l'obiettivo di tutelarne i diritti
17	trovare insieme la migliore soluzione
19	È necessario tutelare i lavoratori nelle situazioni di sfruttamento, non rispetto dei diritti, mancanza di tutele per la sicurezza sul lavoro

28. QUALI SONO LE PRINCIPALI RAGIONI PER CUI AVETE UN'OPINIONE NEGATIVA DELLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI?

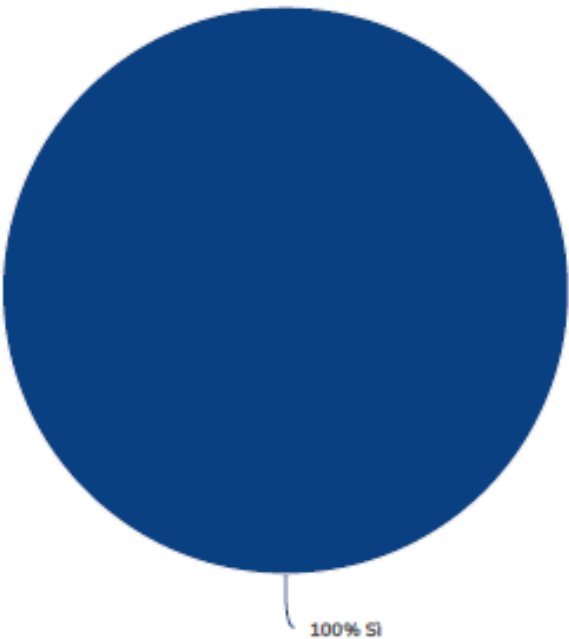
ResponseID	Response
9	Perchè spesso vengono tutelate persone con problematiche sul lavoro (orari, retribuzioni, modalità e luoghi di lavoro) che alla fine vanno a scapito dei soci/lavoratori che si impegnano e portano avanti la cooperativa anche con sacrifici
12	forse dire negativa è troppo, ma abbiamo avuto esperienze negative in situazioni di contenziosi con lavoratori

29. AVETE INTERESSE A COINVOLGERE IN MISURA MAGGIORE IL PERSONALE (A PRESCINDERE DALLA CONDIZIONE DI SOCIO LAVORATORE)?



Value	Percent	Responses
Si	100.0%	9
		Totals: 9

30. RITENETE POSSA ESSERE UTILE PER LA QUALITA' DEL SERVIZIO E DELLE POLITICHE DI GESTIONE DEL PERSONALE?



Value	Percent	Responses
Si	100.0%	9
Totals: 9		

31. POTRESTE SEGNALARE ALCUNE BUONE PRASSI PER IL MIGLIORAMENTO DELLE POLITICHE DI GESTIONE DEL PERSONALE?

ResponseID	Response
7	incontri di équipe nei singoli servizi periodici; sportelli di ascolto per i singoli
9	Formazione, flessibilità, sicurezza occupazione e possibilità di carriera
10	incontri periodici di équipe nei singoli servizi; sportello di ascolto per le problematiche dei singoli.
12	trasparenza nella gestione e nelle decision aziendali
14	nessuna
17	conciliazione tempi vita flessibilità
19	Condividere con tutti i lavoratori soci e non le problematiche relative al lavoro.