



## PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI: DAL CODICE DI CAMALDOLI ALLA LEGGE DI INIZIATIVA POPOLARE DELLA CISL<sup>1</sup>

*Dare attuazione piena all'art. 46 della Costituzione che fu una delle originali intuizioni degli studiosi cattolici riunitosi vicino ad Arezzo*

**di Emmanuele Massagli - LUMSA, Presidente Fondazione Ezio Tarantelli**

### 1. Premessa: l'eredità del Codice di Camaldoli

Il secondo dopoguerra fu un periodo straordinariamente fecondo di idee, valori, progetti e azioni politiche e civili. L'entusiasmo della rinascita contagiò tutti i rinascenti partiti, l'Accademia e le forze sociali, soprattutto sindacali. Di questo fermento si ha prova in numerosi documenti dell'epoca, ancora oggi studiati per l'inusuale grado di innovatività o la lungimiranza della visione. Codici, trattati, manifesti, dichiarazioni e accordi che hanno costruito l'Italia repubblicana e in qualche modo hanno guidato i lavori della Assemblea Costituente.

Tra quelli che hanno maggiormente influito alla elevazione culturale e valoriale della società italiana va certamente ricompreso il Codice redatto nel luglio 1943 presso il Monastero Camaldoli da trenta giovani cattolici esperti di scienze sociali e impegnati nella ricostruzione democratica del Paese.

Non un documento teorico, quanto il tentativo di dare attuazione alla dottrina sociale della Chiesa e, più nello specifico, al pensiero sociale di Giuseppe Toniolo, prospettando alcune direzioni di riforma dell'assetto costituzionale e politico del Paese. Tre le direttive principali: l'affermazione della dignità della persona e del suo primato rispetto allo Stato, così come di quello dei corpi intermedi frutto della relazione tra le persone (sussidiarietà); la necessità della democrazia per nascente Stato italiano; il ruolo della politica come garante e promotrice della giustizia sociale e dell'eguaglianza.

Il Codice si compone di 76 enunciati (formulati solo in bozza a Camaldoli e poi pubblicati oltre un anno dopo) suddivisi in sette sezioni, a cui sono da aggiungersi una introduzione, una presentazione e una postfazione per un totale di 99 paragrafi.

Le sezioni sono: lo Stato, la famiglia, l'educazione, il lavoro, la destinazione e proprietà dei beni materiali: produzione e scambio, l'attività economica pubblica, la vita internazionale.

I principi contenuti in quelle pagine, incontrando le istanze delle altre culture protagoniste della vita culturale italiana, hanno generato le fondamenta della Costituzione italiana, alla cui scrittura parteciparono diversi intellettuali presenti anche a Camaldoli.

### 2. Dal Codice di Camaldoli all'articolo 46 della Costituzione

In apertura della quarta sezione del Codice dedicata al lavoro, dimensione che diventerà il fondamento della Carta Costituzionale, si legge un proposito piuttosto originale, allora come oggi: «occorrono interventi diretti a «consentire al lavoratore di partecipare effettivamente ed attivamente attraverso appropriati istituti, alla formulazione delle condizioni di lavoro ed alla determinazione dei criteri di retribuzione» (par. 56) e perché gli stessi lavoratori possano «adoperarsi per il buon andamento aziendale, anche al di fuori dello specifico compito ad essi assegnato» (par. 57).

La rilettura di queste righe permette di meglio comprendere quali fossero le intenzioni di Giovanni Gronchi (prima segretario dei sindacalisti cattolici nel sindacato unitario, poi tra i fondatori della

<sup>1</sup> Articolo estratto da "Opinioni" Editore Fondazione Fai Cisl - Studi e Ricerche – edizione n.3 Luglio/settembre 2023



Democrazia Cristiana e, successivamente, dal 1955 al 1962, Presidente della Repubblica), Amintore Fanfani (economista, studioso del corporativismo con padre Agostino Gemelli, anch'esso tra i fondatori della Democrazia Cristiana e autore della celebre prima frase dell'articolo 1 della Carta), Ferdinando Storchi (presidente delle ACLI) e Giulio Pastore (fondatore della CISL nel 1950) quando presentarono l'emendamento da cui è nato l'articolo 46 della Costituzione.

Come noto, in questa disposizione si legge che «ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende». Difficile non cogliere la sintonia con la quarta sezione del Codice di Camaldoli, figlio dello stesso cattolicesimo sociale dei quattro firmatari dell'emendamento.

Senza troppi equivoci, quella delineata nella nostra Costituzione, quantomeno in ambito di lavoro e impresa, è una vera e propria terza via tra il liberismo capitalistico della mano invisibile di matrice statunitense e il dirigismo comunista di matrice sovietica e di ispirazione marxista. In un certo qual modo, la dottrina sociale della Chiesa e il popolarismo cattolico diventarono il terreno di incontro tra le due forze centrifughe che in quegli anni si fronteggiavano in una guerra che, per quanto "fredda", fu assai dannosa.

La mediazione culturale è evidente soffermandosi sulla scelta dei vocaboli: la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende è un «diritto» (non una facoltà!), da concretizzarsi in conformità alla legge (mai approvata) e, soprattutto, in «armonia» (non in conflitto!) con le esigenze della produzione.

### 3. Dall'articolo 46 della Costituzione allo Statuto della CISL

È fortemente convinto della validità di questa impostazione Giulio Pastore, e con lui Mario Romani e tutta la futura classe dirigente della CISL, fondata nel 1950, tanto da decidere di dedicare alla «partecipazione» (non più la più debole «collaborazione») l'articolo 2 dello Statuto approvato l'anno successivo. Non obbligata dal necessario compromesso politico che ha interessato la norma costituzionale, questa disposizione è ancora più chiara: la partecipazione è un diritto che si esercita sia a livello macroeconomico (il coinvolgimento del sindacato nelle politiche nazionali) che a livello microeconomico, nelle imprese.

Merita di essere brevemente ricordata anche la mozione approvata nel Consiglio Generale di Ladispoli del 1953, quella che viene definita di solito la «svolta» verso la contrattazione aziendale (la «contrattazione articolata»). In quel documento viene per la prima volta esplicitata una catena di concetti tanto semplice, quanto efficace: sostenere la via della responsabilità e del dialogo con la contrattazione, vuole dire non avere paura di partecipare alle decisioni e ai risultati aziendali; ma perché si possa efficacemente contrattare e ancor più partecipare in mondo competente è necessario scommettere sulla formazione dei sindacalisti. Contrattazione, partecipazione e formazione si affermano definitivamente come valori fondanti della CISL.

Settant'anni esatti dopo, queste tre parole si ritrovano al centro di una proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla stessa CISL per dare finalmente attuazione all'articolo 46 della Costituzione, ossia stabilire per legge «i modi e i limiti» entro i quali esercitare il diritto alla «collaborazione alla gestione delle aziende».

### 4. La proposta di legge della CISL in materia di partecipazione

La proposta di legge della CISL, per quanto radicata nella storia del nostro Paese, come si è visto, è decisamente scomoda, se non politicamente scorretta, per almeno due ragioni.



Innanzitutto perché la partecipazione è un atto di responsabilità. Nell'articolato questo punto è molto chiaro: quando si partecipa si condividono onori ed oneri, pur nella diversità dei ruoli. È questo uno dei corollari che tradizionalmente risulta più indigesto ai sindacati di impostazione conflittuale: non è possibile partecipare delle decisioni (partecipazione gestionale) o del capitale (partecipazione economica), anche delle scelte organizzative (partecipazione organizzativa), e poi optare sempre per il contenzioso e la protesta. Per lo stesso motivo, può apparire poco strategico in termini di consenso "sporcarsi le mani" nella governance di impresa.

La proposta della CISL non è però guidata dal consenso di breve termine, quanto dalla volontà di dimostrare che questa strada è la migliore anche per conseguire i risultati rumorosamente ricercati da chi preferisce sempre il "no": posti di lavoro più sicuri, meglio pagati, ove è possibile crescere. È un passo avanti, in un mondo sempre più abituato a preferire la strategia del passo indietro, che lascia le mani libere alla critica.

La seconda ragione della natura "antipopulista" della proposta della CISL è da ricercarsi nella apparente complessità dell'argomento. È indubbiamente più semplice andare a chiedere le firme nei luoghi di lavoro perché le tasse siano più basse o perché ci siano più diritti per tutti; altra sfida è spiegare cosa sia la partecipazione, cosa comporta e perché è strategica.

#### 4.1 Una proposta originale: il metodo

Meritevoli di approfondimento sono sia il metodo che i contenuti scelti dalla CISL.

La prima osservazione di metodo concerne le radici dell'intervento. Come si evince leggendo la relazione, la proposta di legge non è concepita "dall'alto", a partire dalla dottrina giuslavoristica o da una qualche idea politica, bensì intende censire e, soprattutto, rendere trasferibili, le migliori pratiche già esistenti in materia di partecipazione. Pur in assenza di una legge, numerosi sono gli accordi sottoscritti su questa materia dal 1950 ad oggi, crescenti anno per anno in ragione delle esigenze di competizione delle imprese e del sempre più elevato livello di competenza e istruzione dei lavoratori.

I casi reali sono stati formalizzati e ricompresi nella proposta. È una tecnica di intervento apparentemente banale, ma non molto diffusa nell'ambito del diritto del lavoro.

Alcuni dei commentatori del disegno di legge hanno osservato che la CISL è favore dell'intervento legislativo in materia di lavoro solo quando è lei a governarlo. Quindi no al salario minimo legale e alla regolazione della rappresentanza; sì alla partecipazione.

Una frase che dimostra come non sia stata colta una seconda peculiarità di questa proposta: la sua natura promozionale. La CISL non sta proponendo una legge ordinatoria e impositiva, bensì sta offrendo alla contrattazione aziendale un menù di possibilità di partecipazione la cui adozione spetta ultimamente solo all'impresa. La tecnica è quindi quella della legislazione di sostegno, che non interviene azionando la leva della sanzione, bensì quella dell'incentivo, testimoniata dai «meccanismi premiali» (Titolo VII), di natura fiscale e contributiva, disposti a favore di lavoratori e aziende che negozino forme partecipative.

Terza osservazione. Sono coerenti con questo approccio è, ancor più, con la storia della CISL, i continui rimandi alla contrattazione collettiva.

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

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



attingendo dalle opzioni regolate nella proposta di legge, tenendo in conto le caratteristiche di ogni impresa, il territorio, l'andamento del settore.

È certamente il compito più delicato, ma anche il più sfidante per chi fa sindacato.

## 4.1 Una proposta originale: i contenuti

Il disegno di legge di iniziativa popolare per il quale la CISL sta raccogliendo le firme elenca e definisce quattro forme di partecipazione. Pur essendo più di una decina le proposte giacenti in Parlamento sulla stessa materia, questa è la prima a definire così chiaramente i termini, senza nessuna pretesa di perfezione scientifica. È altresì la prima proposta di legge che contempla tutte le possibilità di partecipazione, comunque incentivandole. I disegni di legge presentati negli anni preferivano concentrarsi sulla partecipazione gestionale o su quella economica.

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

È il modello che si richiama esplicitamente alla buona pratica tedesca, citata sovente anche dai non addetti ai lavori.

La seconda forma di partecipazione è quella economico finanziaria. Anche in questo caso, vi sono due "sottocategorie" (articoli 6-9): la distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota di utili di impresa non inferiore al 10% e la partecipazione azionaria dei lavoratori alla impresa stessa, anche utilizzando accordi di affidamento e *trust* legittimati allo scopo per contare nelle decisioni finali.

È questo il modello che si richiama alle abitudini francesi. Anche statunitensi se si considera la possibilità di controllare le imprese con il fondo pensione dei dipendenti; fattispecie non considerata nel disegno di legge perché fuori competenza.

La terza forma è la partecipazione organizzativa.

Definizione, questa, che ha sempre avuto molto successo nel mondo manifatturiero e che forse per prima è stata coniata proprio dalla CISL. In questo ambito non si tratta di partecipare alle scelte strategiche, bensì alla gestione quotidiana dell'impresa e quindi al miglioramento di prodotti e processi, che si realizza nell'avvio di commissione paritetiche dedicate (articoli 10 e 11). Rientra in questa definizione anche la creazione condivisa di figure interne con responsabilità particolari quali il *disability* e *diversity* manager, il delegato alla formazione, il delegato al welfare etc.

L'ultima forma prevista nella proposta è quella della partecipazione consultiva (articoli 12-15).

Dottrinalmente sarebbe forse più corretto definirla "partecipazione informativa e consultiva", ma l'elisione della sola informazione è voluta. Questa, in effetti, è già regolata nella legislazione italiana ed europea, ma è poco funzionale perché spesso assolta anche con una mera trasmissione unilaterale di contenuti.

Più interessanti invece i meccanismi, anche obbligatori sopra i 50 dipendenti (è l'unico caso di obbligatorietà previsto nella proposta di legge), di vera e propria consultazione, che è invece atto bilaterale: a seguito della informazione, l'impresa aspetta eventuali osservazioni del sindacato e ne giustifica l'eventuale non adozione in delibera, allorquando vi sia contrasto.

L'implementazione delle diverse forme di partecipazione è accompagnata da una poderosa dote di formazione per tutti i lavoratori chiamati in qualche modo a collaborare con le imprese, per i quali l'articolo 17 prevede 24 ore di permesso retribuito e la facoltà di scelta del fornitore della formazione anche se pagato dalla impresa. Parimenti, sempre ai fini di una effettiva (perché cosciente) partecipazione, l'articolo 18 rimanda ai CCNL la possibilità di regolare le modalità attraverso le quali



le imprese possono partecipare delle spese di consulenza richieste dai rappresentanti dei lavoratori nei vari organi partecipativi.

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

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

Dall'altra parte, le imprese che abbiano adottato piani di partecipazione finanziaria possono dedurre dal reddito di impresa, per ciascun lavoratore: gli interessi, nonché quota parte del capitale, sui prestiti accordati ai lavoratori per la sottoscrizione o l'acquisto degli strumenti finanziari; la differenza tra il valore delle azioni e il prezzo al quale sono state offerte per la sottoscrizione o la vendita ai lavoratori (se gratuite, l'intero valore delle azioni o quote di capitale). Infine, è previsto che per ventiquattro mesi dalla istituzione delle figure della partecipazione organizzativa (welfare manager, delegato della formazione etc...), l'azienda goda di decontribuzione assoluta per questi lavoratori.

## 5. Conclusioni

A ottanta anni dal Codice di Camaldoli e settantacinque alla nostra Costituzione, è forse venuto il momento di dare attuazione anche legale a una delle più originali intuizioni degli studiosi cattolici riunitisi vicino ad Arezzo, nonché dei padri costituenti.

La CISL si è presa la responsabilità di tornare a parlare di partecipazione dei lavoratori all'impresa nelle aziende e nelle piazze. Ora tocca alla politica dimostrare lo stesso coraggio quando la proposta del sindacato sarà depositata in Parlamento.