

Working Paper

**ADAPT**  
www.adapt.it

UNIVERSITY PRESS

Associazione per gli Studi Internazionali e Comparati sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

# Il dibattito in Europa sulla partecipazione

## La posizione del sindacato

**Riccardo Fazioli**  
*Sindacalista – Fistel-Cisl*

**Working Paper n. 4/2024**

## ABSTRACT

La partecipazione dei lavoratori è un diritto che viene riconosciuto ed affermato in diversi Paesi europei. In Italia ci sono esempi che si sono affermati nella prassi, facendo scuola ed aprendo la strada ad una regolamentazione normativa non più rinviabile.

Attraverso una attenta analisi dei contributi e delle posizioni su questa materia a livello europeo e nazionale, si può apprezzare l'attenzione per un quadro sulla partecipazione che diviene indice ed espressione delle diversità delle relazioni industriali in Europa.

Il contributo rappresenta un tassello che compone un mosaico complesso e delicato, rilevando le diversità e le convergenze di alcuni modelli partecipativi. Il terreno europeo pare essere fertile e potrebbe consentire di rafforzare le regole che costruiscono e radicano la partecipazione dei lavoratori, ed allo stesso tempo essere volano per la sua affermazione come diritto di tutti i lavoratori a livello europeo.

## I PUNTI CHIAVE DEL PAPER

- La Confederazione europea dei sindacati lavora per la costruzione di un quadro normativo in grado di rafforzare i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori ed anche la loro rappresentanza all'interno dei board aziendali. Ha espresso la necessità di rafforzare la normativa sui CAE, attraverso l'identificazione di priorità da attuare per rendere effettivi i diritti dei lavoratori all'informazione ed alla consultazione.
- La partecipazione dei lavoratori viene declinata nei diversi Stati membri attraverso la legislazione e le prassi che sono nate nel corso degli anni. Un coordinamento ed una disciplina unitaria a livello europeo potrebbe elevare il livello di tutela dei diritti dei lavoratori europei.
- Il processo di integrazione europea passa necessariamente attraverso il dialogo sociale europeo, uno strumento che i Sindacati debbono utilizzare per conseguire risultati concreti in favore dei lavoratori.
- Nel nostro Paese, la proposta di legge promossa dalla Cisl raccoglie la sfida di coltivare e diffondere la cultura della partecipazione dei lavoratori attraverso la contrattazione collettiva.

## IL MESSAGGIO

Il diritto di partecipazione dei lavoratori si declina a livello europeo attraverso la normativa dei singoli Paesi ed attraverso la legislazione europea. Modelli differenti si confrontano non solo dal punto di vista teorico ma anche concretamente, laddove ad esempio si appurano differenze di trattamento tra i lavoratori di aziende diverse o della stessa multinazionale. Una legislazione organica europea sul tema potrebbe diffondere i modelli partecipativi in quei Paesi che ne sono privi. La prassi delle relazioni sindacali talvolta anticipa la legge, come in Italia, ove si richiede necessariamente un intervento del legislatore per riconoscere i diversi modelli partecipativi ed incentivarne la diffusione.

## **Indice**

|   |    |
|---|----|
| 1. Unione europea e partecipazione dei lavoratori .....                 | 4  |
| 2. Esperienze di partecipazione in Europa .....                         | 6  |
| 3. La proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla Cisl..... | 10 |

# 1. Unione europea e partecipazione dei lavoratori

A livello europeo il diritto alla partecipazione, assieme al diritto dei lavoratori all'informazione ed alla consultazione <sup>(1)</sup>, si inserisce pienamente tra le principali leve per il raggiungimento degli obiettivi della politica sociale europea <sup>(2)</sup>: il dialogo sociale, la lotta contro l'emarginazione, la parità di trattamento dei lavoratori, migliori condizioni di lavoro e di vita ed una giusta protezione sociale <sup>(3)</sup>. Importante evidenziare che rispetto al tema del coinvolgimento dei lavoratori, che qui ci interessa, il Parlamento europeo ed il Consiglio hanno il potere di adottare misure legislative volte ad incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri, nonché direttive che esprimano minime condizioni applicabili progressivamente <sup>(4)</sup>. Vale la pena aggiungere, e ricordare, che la procedura legislativa adottata e seguita dal Parlamento e dal Consiglio, deve necessariamente prevedere una consultazione del Comitato economico e sociale europeo e del Comitato delle regioni.

Rispetto alla legislazione vigente, esistono una serie di direttive concernenti il diritto dei lavoratori ad essere informati, ad esempio rispetto alle condizioni applicabili al rapporto di lavoro ed al diritto di essere informati e consultati rispetto al tema dei licenziamenti o dei trasferimenti <sup>(5)</sup>.

Un altro gruppo di direttive concerne prettamente il diritto dei lavoratori alla consultazione ed all'informazione in un contesto di impresa di tipo transnazionale <sup>(6)</sup>.

Diritti di partecipazione al processo decisionale, seppur parziali, sono previsti inoltre dalla legislazione europea in situazioni caratterizzate dalla componente transnazionale, nel contesto della partecipazione dei lavoratori nelle società europee <sup>(7)</sup>. Mentre la definizione di informazione e consultazione (che potremmo considerare senza forzature forme della partecipazione dei lavoratori) è definita nella normativa sui comitati aziendali europei, la partecipazione viene propriamente declinata dalla direttiva 86 del 2001 che completa lo statuto della società europea, laddove viene descritta come «l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori e/o dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o il diritto di raccomandare

---

<sup>(1)</sup> L'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea, sancisce il diritto dei lavoratori alla consultazione ed all'informazione.

<sup>(2)</sup> Note tematiche sull'Unione europea, reperibili sul sito: [www.europarl.europa.eu](http://www.europarl.europa.eu).

<sup>(3)</sup> Gli obiettivi della politica sociale europea, sono delineati dall'art. 151 del Trattato sul funzionamento dell'Unione europea (TFUE). Va ricordato che grazie all'art. 6 del Trattato sull'Unione europea (TUE), ai diritti sociali stabiliti dalla Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea viene riconosciuto un valore vincolante.

<sup>(4)</sup> Pare interessante in questo contesto la prescrizione del comma 3 dell'art. 153 TFUE, laddove prevede che uno Stato membro ha la possibilità di affidare alla Parti sociali il compito di mettere in atto una direttiva o una decisione del Consiglio.

<sup>(5)</sup> Si vedano la direttiva 98/59/CE sui licenziamenti collettivi; la direttiva 2001/23/CE sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di impresa; ed infine la direttiva 2002/14/CE che istituisce un quadro generale riguardo al diritto all'informazione ed alla consultazione dei lavoratori nelle imprese.

<sup>(6)</sup> A tal proposito si rimanda alla direttiva 2009/38/CE riguardante l'istituzione dei comitati aziendali europei; alla direttiva 2004/25/CE riguardante le offerte pubbliche di acquisto; ed infine alle direttive 2017/1132 e 2019/2021 sul tema del diritto all'informazione, consultazione e partecipazione rispetto alle trasformazioni transfrontaliere.

<sup>(7)</sup> A tal proposito si veda la direttiva 2001/86/CE e la direttiva 2003/72/CE, che stabiliscono norme che incidono sulla partecipazione dei lavoratori nell'ambito dello sviluppo strategico dell'impresa.

la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi»<sup>(8)</sup>.

La direttiva sulla società europea è l'unica che parla di partecipazione gestionale dei lavoratori, nemmeno il Pilastro europeo dei diritti sociali tratta la partecipazione, ma dispone sull'informazione e la consultazione. Soffermandoci ancora sulla via tracciata dalla direttiva sulla società europea, essa dà una definizione chiara del coinvolgimento dei lavoratori nelle aziende definendolo come «qualsiasi meccanismo, ivi comprese l'informazione, la consultazione e la partecipazione, mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito della società». Pare quindi evidente che il coinvolgimento sia essenzialmente costituito dai diritti di informazione, partecipazione e consultazione.

Sulla scia delle suddette considerazioni, si collega la posizione della Confederazione europea dei sindacati che nelle materie riguardanti la governance sostenibile delle imprese ha chiesto un miglioramento ed un rafforzamento del coinvolgimento dei lavoratori, anche attraverso la normativa della due diligence e della rendicontazione non finanziaria. Il Sindacato europeo ha da diverso tempo al centro della propria agenda la materia della partecipazione, ha maturato posizioni precise sulla tematica dei Comitati aziendali europei mentre ha una posizione più flessibile sulla partecipazione in senso lato, giustificata dalle differenze nelle posizioni e tradizioni nelle relazioni industriali e sindacali a livello di singoli Paesi europei. Le recenti posizioni della CES sono volte, da un lato, a promuovere la costruzione di un quadro normativo in grado di rafforzare i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori ed anche la loro rappresentanza all'interno dei board aziendali (ovvero nei Consigli di amministrazione o Consigli di vigilanza), con l'obiettivo condiviso di migliorare il livello di democrazia nei luoghi di lavoro<sup>(9)</sup>; dall'altro lato il Sindacato europeo ha espresso la propria posizione sulla necessità di rafforzare la normativa sui CAE, attraverso l'identificazione di priorità da attuare per rendere effettivi i diritti dei lavoratori all'informazione ed alla consultazione. Per rendere tangibili tali diritti, la Confederazione ha sollecitato un meccanismo sanzionatorio più efficace, ha posto le questioni essenziali del diritto di accesso alla giustizia, della realizzazione di un coordinamento più efficiente tra il livello locale, nazionale ed europeo dove il CAE possa realmente esprimere la propria posizione, ed inoltre ha fatto appello affinché vengano cessati gli abusi relativi alle clausole di confidenzialità nella condivisione delle informazioni<sup>(10)</sup>.

Dunque al Sindacato europeo pare prioritaria l'attenzione rispetto ai diritti dei lavoratori all'informazione e consultazione, considerando il tema della partecipazione in un quadro legislativo più ampio, sempre per le motivazioni legate alle differenze tra i modelli di partecipazione nei diversi Stati (i Paesi scandinavi hanno esempi di partecipazione consolidati) oppure per il motivo della sua inesistenza (parrebbe difficile prevedere un modello di partecipazione, *ex lege*, adattabile ai Paesi dell'Est).

---

<sup>(8)</sup> Per quanto concerne la partecipazione di tipo finanziario, un importante riferimento istituzionale si può ritrovare nella relazione del Parlamento europeo del 2018, dove viene (tra le altre cose) esplicitato, che un azionariato rivolto ai dipendenti delle aziende potrebbe potenzialmente avere il positivo effetto di stabilizzare l'economia europea.

<sup>(9)</sup> Si veda la posizione del Comitato esecutivo della CES del dicembre 2020.

<sup>(10)</sup> Per un approfondimento sul tema si veda la posizione del Comitato esecutivo della CES del marzo 2017.

Ai fini del presente scritto, è doveroso riportare che recentemente il Parlamento europeo ha prodotto due risoluzioni <sup>(1)</sup> ispirate dalle posizioni del Sindacato europeo ove di fatto il Parlamento ha recepito le linee generali delle proposte sindacali, esprimendo la necessità di rafforzare il diritto di consultazione, informazione e partecipazione dei lavoratori, ed esortando la Commissione a procedere alla revisione della direttiva sui CAE. Lo stesso Parlamento li ritiene essenziali «per rafforzare la democrazia sul luogo di lavoro su questioni transnazionali, far rispettare i diritti dei lavoratori, aumentare il coinvolgimento dei lavoratori e promuovere la fiducia reciproca tra la direzione e i lavoratori». In relazione alla revisione della direttiva CAE la Commissione ha iniziato il processo di consultazione, che sta andando avanti nel rispetto dell'iter procedurale legislativo. Invece, in riferimento alla sollecitazione di una costruzione di un quadro normativo completo sulla partecipazione la Commissione europea pare non aver ancora dato riscontro.

Deve infine essere ricordato che un ruolo cruciale rispetto ai temi trattati nel presente contributo viene occupato dagli accordi aziendali transnazionali. Questi vengono conclusi in un contesto di impresa multinazionale e rappresentano una particolare forma del dialogo sociale <sup>(2)</sup>, che le istituzioni europee hanno ribadito essere pilastro portante del modello sociale europeo. Tali accordi vengono stipulati tra l'azienda ed i rappresentanti dei lavoratori e vengono applicati nei diversi Paesi ove opera l'azienda.

Le considerazioni finora riportate, sembrano seguire una direzione ben precisa che il sindacalismo europeo dovrebbe percorrere con coraggio e senza indugi. La partecipazione dei lavoratori viene praticata in Europa con differenze tali da essere potenzialmente produttrici di diseguaglianze tra i lavoratori europei e concorrenza al ribasso nel rispetto dei diritti (anche nel contesto della medesima azienda multinazionale). Differenze tra lavoratori potrebbero sorgere (o consolidarsi) ad esempio nei livelli di tutela della salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, nella tutela e nella difesa contro ogni discriminazione e nei livelli salariali. Simili sperequazioni minano alla base il principio di solidarietà tra lavoratori. L'informazione e la consultazione dei lavoratori sembrano non bastare, pare difatti che si lasci incompleto un modello partecipativo che non tocca il potere decisionale. La partecipazione dei lavoratori non dovrebbe essere appannaggio di pochi, privilegio per alcuni, ma opportunità per tutti i lavoratori europei.

## **2. Esperienze di partecipazione in Europa**

Dopo aver delineato il quadro normativo europeo in materia diviene necessario riportare come viene attuata la partecipazione dei lavoratori a livello dei singoli Paesi europei. Considerando le diversità normative e di politica industriale (nonché di cultura sindacale) dei diversi Paesi in Europa, è possibile apprezzare diversi modelli o sistemi di

---

<sup>(1)</sup> Mi riferisco alla risoluzione del Parlamento europeo del dicembre 2021 sulla democrazia nei luoghi di lavoro, ed alla risoluzione del dicembre 2022 concernente la revisione della direttiva sui comitati aziendali europei.

<sup>(2)</sup> La Commissione nel gennaio 2023 ha ribadito con forza la rilevanza del dialogo sociale europeo. Il Parlamento europeo oltre a ricordare, nelle sue recenti risoluzioni, l'importanza del diritto dei lavoratori ad essere coinvolti nei processi decisionali delle imprese (nazionali e transnazionali) e l'importanza della partecipazione dei lavoratori, ha recentemente sottolineato la necessità di coinvolgere le parti sociali attraverso lo strumento del dialogo sociale.

partecipazione dei lavoratori a livello gestionale. Senza entrare in una analisi dettagliata dei singoli modelli, si può citare l'esempio della cogestione in Germania, la codeterminazione in Svezia ed altre forme partecipative presenti in Francia ed in Olanda. A sistemi consolidati come quelli dei Paesi nordici, si contrappongono modelli più fragili come quelli vigenti nei Paesi dell'Est. Una possibile distinzione tra Paesi, è poi possibile trovarla nella composizione e nelle procedure di formazione dei Comitati aziendali europei; difatti dal lato della composizione, si va dallo stampo tedesco, ove si prevede la sola partecipazione della rappresentanza sindacale, allo stampo francese che prevede sia la presenza dei rappresentanti dei lavoratori che di quella datoriale. Dal lato della formazione del CAE, le distinzioni si ritrovano invece nella elezione dei membri fatta dai lavoratori, oppure dalla diretta o indiretta designazione attuata dalle associazioni sindacali<sup>(13)</sup>. Per avere un quadro della partecipazione dei lavoratori a livello europeo e dunque del livello effettivo di democrazia nel mondo del lavoro, si devono studiare i modelli prevalenti nei singoli paesi europei.

Da una analisi del modello partecipativo nei board aziendali, si possono confermare ad esempio le differenze sostanziali tra paese e paese, con evidenti disarmonie nei diritti di rappresentanza dei lavoratori. Esperienze di diffusione di modelli partecipativi a livello transnazionale si ritrovano grazie alle imprese multinazionali che operano in Europa, sulla base del diritto e delle consuetudini nazionali. Prendiamo gli esempi di *Germania*, *Svezia* e *Francia*. Le sfide sindacali e giuridiche che vengono riproposte dal basso verso l'alto richiedono un importante lavoro da parte dei sindacati e delle istituzioni europee. Solamente il rafforzamento della rappresentanza sindacale, ed un investimento di risorse ed energie nel dialogo sociale europeo e nel rafforzamento delle relazioni industriali europee sembrerebbero essere le vie principali da percorrere per migliorare e consolidare la partecipazione dei lavoratori.

Se brevemente entriamo nel merito dei modelli partecipativi presenti in questi Paesi, si possono intuire differenze sostanziali e forse la necessità di un coordinamento e di una armonizzazione a livello europeo. Partendo dalla *Germania* ove è presente da molti decenni il sistema della codeterminazione (l'adozione legislativa risale tra gli anni 50 e 70 del Novecento), i dipendenti di imprese con determinate dimensioni, hanno diritto di eleggere una parte dei membri del Consiglio di sorveglianza. Senza entrare nel dettaglio della legislazione tedesca, si può evidenziare come tale modello di partecipazione sia molto legato alla territorialità ed esclude nella prassi la possibilità di espandersi in altri Paesi europei ove potenzialmente risiedono aziende tedesche (si rilevano accordi tra sindacati tedeschi e di altri Stati in grandi aziende metalmeccaniche che hanno aperto alla possibilità di eleggere in seno al board aziendale un rappresentante non tedesco)<sup>(14)</sup>. Seppur ci siano alcune eccezioni che vedono l'apertura dei consigli di sorveglianza ai sindacalisti stranieri questo modello pare lontano dal poter divenire un'istituzione transnazionale, non tanto per i limiti del modello stesso ma dalla mancanza di volontà delle istituzioni e dei sindacati tedeschi.

---

<sup>(13)</sup> Per queste riflessioni e per quelle derivanti dall'analisi del lavoro della Confederazione europea dei sindacati, sono grato ad Andrea Mone.

<sup>(14)</sup> S. LAFUENTE, *The quiet transnationalisation of board-level employee representation in national law and practice*, Working Paper ETUI, giugno 2023. L'autrice evidenzia i limiti e le opportunità dei modelli partecipativi che nascono in singoli Stati, ma faticano ad espandersi in altri. Un ruolo centrale dovrebbe essere giocato dall'Unione europea, il cui processo di integrazione potrebbe essere portato avanti anche grazie alla regolamentazione di modelli di partecipazione dei lavoratori europei.

In *Svezia*, fin dalla metà degli anni Settanta i lavoratori hanno diritto di rappresentanza nei board aziendali. Sostanzialmente il diritto di partecipazione nei board delle aziende si concretizza con la presenza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione, in un numero che varia in base alla grandezza dell'azienda (la soglia minima per avere diritto di rappresentanza nei board è di 25 dipendenti). Importante notare che seppure la legge rimanga silente rispetto l'inclusione di rappresentanze dei lavoratori provenienti da filiali estere l'applicazione della legislazione che concreta il modello di partecipazione svedese, pare non escludere una rappresentanza dei lavoratori che operano fuori dalla Svezia. Questo modello partecipativo non si applica in maniera automatica, ma le rappresentanze sindacali debbono espressamente richiederne l'applicazione. Qui è il sindacato locale, che ha la titolarità della contrattazione aziendale, che decide se richiedere o meno l'applicazione del modello di rappresentanza dei lavoratori nei board e quindi chi nominare o come eleggere i rappresentanti nei Consigli di amministrazione. Importante riportare, che la legge svedese prevede l'esclusione della presenza dei lavoratori nel Consiglio di amministrazione, qualora esso debba decidere su questioni relative al rapporto con i sindacati, in riguardo ad esempio la contrattazione collettiva. In aggiunta alla casistica di esclusione della rappresentanza dei lavoratori, nei casi in cui il Consiglio debba trattare di questioni sindacali, si ravvisa che i rappresentanti sono parimenti esclusi laddove si tratti di questioni relative alla normale gestione aziendale. Viene dunque evidenziata la necessità del sindacato svedese di compiere una scelta, valutando pesi e contrappesi, spesso barattando l'opportunità di istituire una rappresentanza nei board con altri elementi di rivendicazione sindacale <sup>(15)</sup>. La possibilità di avere una rappresentanza transnazionale grazie a questo modello esisterebbe in Svezia (esempi si ravvisano nel settore dell'aviazione ed in quello bancario), ma essa è indissolubilmente legata alle decisioni dei sindacati locali che spesso non hanno una visione che oltrepassa il confine nazionale. Il taglio transnazionale del modello svedese ha visto nella prassi il coinvolgimento di altri Paesi nordici, testimoniando più una volontà di cooperare con altri Stati vicini e puntando verso una scandinavizzazione del modello piuttosto che una sua europeizzazione.

La *Francia* vanta da diversi decenni diritti di partecipazione nei board aziendali, esercitabili se si raggiungono precise soglie di grandezza delle imprese in riferimento al numero dei dipendenti (almeno mille). Il coinvolgimento dei lavoratori nella governance aziendale è obbligatorio laddove si tratti di grandi società per azioni francesi. Tale obbligo si sostanzia, nei fatti, nella presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori con diritto di voto all'interno del Consiglio di amministrazione. Il diritto nazionale francese ammette la possibilità di esportare e quindi di transnazionalizzare (europeizzando) il diritto di partecipazione nei board, prendendo in considerazione la forza lavoro a livello mondiale di una impresa multinazionale. Di fatto la nomina in Consiglio di amministrazione della rappresentanza dei lavoratori avviene con modalità definite dalla legge che contempla l'elezione tra i lavoratori o la nomina da parte del comitato di impresa o delle organizzazioni sindacali più rappresentative. Infine è interessante riportare che nel sistema francese, è possibile una nomina del secondo rappresentante dei lavoratori (francese o straniero) effettuata da parte del CAE (conferendo un mandato transnazionale al membro). Talvolta, laddove vi è scetticismo o mancanza di interesse da parte dei sindacati nazionali francesi, è lo stesso coinvolgimento del CAE ad introdurre il modello

---

<sup>(15)</sup> Queste considerazioni spiegherebbero il motivo sotteso al calo delle istituzioni dei modelli di rappresentanza nei board delle aziende svedesi. S. LAFUENTE, *op. cit.*

di partecipazione nei Consigli di amministrazione grazie al ruolo che la normativa francese gli riconosce <sup>(16)</sup>.

La rappresentanza dei lavoratori nei Consigli di amministrazione delle multinazionali costituisce una vera e propria possibilità di dialogo sociale europeo e di azione collettiva dei sindacati. Un ruolo proattivo e propositivo dei sindacati europei pare fondamentale per ridurre le diseguaglianze di rappresentanza dei lavoratori che si presentano nelle aziende europee. L'obiettivo che è nell'interesse dei lavoratori europei e che deve essere perseguito rimane sempre quello di rafforzare gli interessi dei lavoratori. Un intervento del legislatore europeo potrebbe creare un quadro integrato per una europeizzazione democratica della partecipazione dei lavoratori, coordinando le legislazioni nazionali che le prevedono ed introducendo e ribadendo principi democratici che si sostanziano nel diritto di rappresentanza dei lavoratori.

Un modello partecipativo europeo forse dovrebbe avere lo scopo principale (e la capacità) di redistribuire, il potere decisionale e la ricchezza prodotta nelle imprese europee. Tale sistema potrebbe realizzare un riequilibrio dei poteri, incidendo nella costruzione della democrazia economica e della giustizia sociale, ponendo i lavoratori nelle sedi di governo e proprietà dell'impresa <sup>(17)</sup>. Tale partecipazione dovrebbe essere ancorata alla rappresentanza sindacale, l'unica che sembra in grado di garantire continuità di azione dentro e fuori dai luoghi di lavoro.

Le potenzialità della partecipazione dei lavoratori richiede il coraggio non solo del sindacalismo europeo, ma anche delle Istituzioni europee e di quelle nazionali. Le differenze tra le tradizioni nelle relazioni industriali dei singoli Paesi europei non dovrebbero mai essere un freno alla crescita ed al miglioramento delle condizioni di lavoro e dei diritti dei lavoratori europei. Esse potrebbero divenire fonte di ispirazione per tutte le Parti sociali europee, affinché le tutele dei lavoratori e delle lavoratrici raggiungano livelli più elevati senza mai arretrare. Incomprensibile sarebbe qualsiasi pensiero di chiusura negli egocentrismi dei singoli Stati, motivando un tale distacco con la volontà di salvaguardare la propria identità. Una tale posizione maschera solamente la paura che il proprio benessere ed il proprio modello possa venir meno o essere compromesso.

La solidarietà tra i popoli ed i lavoratori europei deve essere la strada da percorrere, tutti insieme, per tutelare i diritti che nel tempo si sono faticosamente conquistati e per costruire un'Europa dove i diritti sociali ed i diritti dei lavoratori siano realmente riconosciuti e garantiti. La sostenibilità, economica, ambientale e sociale, dovrebbe costituire un faro per l'agire delle Parti sociali europee le quali, attraverso il dialogo sociale, potrebbero costruire regole e percorsi comuni per compiere il cammino dell'integrazione europea e per sostenere il progresso sociale. Un sistema europeo di partecipazione dei lavoratori potrebbe divenire un veicolo fondamentale per la riduzione delle diseguaglianze e per la realizzazione di una piena democrazia.

---

<sup>(16)</sup> S. LAFUENTE, *op. cit.*

<sup>(17)</sup> M. CILENTO, *Architetti di un'Europa del lavoro*, Edizioni Lavoro, 2022. L'Autore analizza il modello del lavoratore-azionista, dichiarandolo apertamente come un primo tassello della partecipazione (fondata sulla rappresentanza e basata sulla sostenibilità). Per compiere tale modello sarebbe necessario un intervento legislativo, in grado di garantire ai lavoratori il diritto di co-decisione, nelle materie relative all'organizzazione del lavoro, ed il diritto rivolto ai rappresentanti dei lavoratori di partecipare negli organi societari.

### 3. La proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla Cisl

La proposta di legge sulla partecipazione presentata dalla Cisl <sup>(18)</sup> pone al centro un tema che in diversi paesi europei è radicato nella cultura delle relazioni industriali e sindacali. La Confederazione vede storicamente la partecipazione come un valore identitario. L'articolo 2 dello statuto della Cisl <sup>(19)</sup>, oltre ad affermare la necessità di garantire «lo sviluppo della personalità umana attraverso la giusta soddisfazione dei suoi bisogni materiali, intellettuali e morali, nell'ordine individuale, familiare e sociale» in rapporto all'economia, ed anche il «miglioramento delle condizioni economiche del lavoratore e della sua famiglia», pone la partecipazione dei lavoratori come necessaria al fine di realizzare una piena giustizia sociale ed economica in favore dei lavoratori per una vera solidarietà sociale. Nello specifico la partecipazione dei lavoratori viene prevista per la gestione dell'unità produttiva e per la programmazione ed il controllo dell'attività economica.

Al fine del presente scritto è bene ricordare che sempre lo stesso articolo 2 dello Statuto stabilisce la solidarietà internazionale dei sindacati, confermando ancora una volta la vocazione e lo sguardo transnazionale della Confederazione <sup>(20)</sup>.

La proposta legislativa muove in prima istanza dalla necessità di attuare pienamente il dettato costituzionale di cui all'articolo 46 e ad essa si aggiungono ragioni identitarie e valoriali fondamentali per questo sindacato. Con lo scopo di elevare il lavoro dal punto di vista sociale ed economico, la Costituzione riconosce il diritto posto in capo ai lavoratori di collaborare nella gestione delle aziende. Questo articolo venne scritto con la consapevolezza che lo sviluppo economico affidato alle imprese, dovesse necessariamente realizzare non solamente lo sviluppo materiale del Paese attraverso la creazione del lavoro, ma anche lo sviluppo spirituale dell'Italia <sup>(21)</sup>. L'evoluzione dei rapporti economici e sociali, che investono interi continenti, ed i rapidi cambiamenti tecnologici ed ambientali pongono necessariamente delle sfide che il sindacato deve essere pronto a raccogliere. Il peso politico ed economico di aziende sempre più grandi ed il ruolo centrale della finanza, pone una questione di tenuta dei rapporti democratici e sociali che potrebbe essere risolta anche attraverso la partecipazione delle persone alla vita delle imprese.

---

<sup>(18)</sup> Il 27 novembre 2023 il segretario generale Luigi Sbarra, assieme ad una delegazione della Confederazione, ha depositato alla Camera 375.266 firme a sostegno della proposta di legge di iniziativa popolare. Il testo integrale è scaricabile dal sito: [www.partecipazione.cisl.it](http://www.partecipazione.cisl.it).

<sup>(19)</sup> Lo Statuto della Cisl viene approvato nel novembre del 1951 dal primo Congresso confederale. Stabilisce i valori ed i principi imprescindibili dell'Organizzazione e le regole cardini del suo funzionamento.

<sup>(20)</sup> L'art. 1 dello Statuto, dispone che le decisioni degli organi statutari della CES «costituiscono un riferimento indispensabile per la definizione delle posizioni sindacali sul piano interno».

<sup>(21)</sup> La solidarietà sociale è alle fondamenta della nostra Costituzione. Per comprenderne in maniera più compiuta la portata, l'art. 46 della Carta costituzionale andrebbe forse letto assieme ad altri articoli, che insieme delineano in maniera compiuta i principi (rinviando alla legge la regolamentazione di taluni istituti) e la centralità del lavoro. Necessario citare gli artt. 1 e 4 ove si riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro, considerato alla base della nostra democrazia. Gli artt. 35, 36 e 37 ribadiscono la necessità di tutelare il lavoro e chi lavora, garantendo una retribuzione dignitosa e pari diritti tra uomini e donne. Infine, l'art. 41 sancisce la libertà dell'attività di impresa che deve svolgersi nel rispetto dell'ambiente, della salute e della dignità della persona.

Con la proposta delle Cisl il sindacato italiano raccoglie questa sfida, nella consapevolezza che con il passare del tempo si è assistiti ad una crisi dei modelli sociali legati alla rappresentanza e con la presa di coscienza della necessità di innovare i rapporti economico-sociali e le relazioni che nascono e si sviluppano nel mondo del lavoro.

Nell'ordinamento italiano possiamo assistere ad alcuni esempi normativi che prevedono il coinvolgimento dei lavoratori (previsti in ristretti ambiti di applicazione) <sup>(22)</sup>, nessuno però tratta della partecipazione in maniera complessiva.

Diverse intese raggiunte tra le parti sociali <sup>(23)</sup> hanno realizzato talune forme di partecipazione in alcune aziende del nostro Paese. Un rilevante esempio di accordo che prevede la partecipazione dei dipendenti in azienda, lo ritroviamo in Luxottica, dove è stato creato un meccanismo informativo rivolto ai sindacati ed ai lavoratori, un piano di azionariato rivolto ai dipendenti e forme di partecipazione, attraverso gruppi e commissioni, dei lavoratori rispetto al ciclo produttivo ed all'organizzazione del lavoro, che ha creato un interessante sistema di partecipazione ed informazione aziendale <sup>(24)</sup>. Un altro importante modello partecipativo viene dalla Ducati <sup>(25)</sup>, ove un sistema di relazioni industriali improntato sulla partecipazione negoziata viene coltivato e portato avanti dai sindacati e dalla parte datoriale. Il modello partecipativo in Ducati sostanzialmente si concreta attraverso commissioni tecniche ed a un sistema informativo interno rivolto ai rappresentanti dei lavoratori.

Un significativo esempio di partecipazione diretta dei dipendenti in un Consiglio di amministrazione è rappresentato dalla RAI. L'Assemblea dei dipendenti è qui chiamata ad eleggere un lavoratore, nel rispetto dei principi di rappresentatività e trasparenza, che ha il diritto di rappresentare in propri colleghi nel CdA <sup>(26)</sup>.

La prassi delle relazioni industriali italiane fornisce decine di accordi <sup>(27)</sup> che sostanziano forme di partecipazione dei lavoratori, sovente attraverso il lavoro di comitati consultivi di partecipazione o commissioni paritetiche le quali contemplano, tra le altre cose, il diritto di ricevere informazioni, la possibilità di proporre pareri per migliorare l'organizzazione aziendale e la creazione di organi paritetici con compiti consultivi. In generale detti organi si pongono obbiettivi come il miglioramento delle relazioni sindacali, la formulazione di pareri non vincolanti e le analisi delle strategie aziendali. Una proposta organica e compiuta che metta assieme i modelli e le opportunità che la partecipazione dei lavoratori può offrire non esiste a livello italiano, ed è qui che la Cisl si inserisce con la sua proposta di legge. Una proposta che nasce dalle proprie radici sindacali, dalla propria identità che si realizza in ventidue articoli, con l'obbiettivo di diffondere la cultura della partecipazione dei lavoratori che è già presente nella realtà delle nostre imprese.

---

<sup>(22)</sup> Viene prevista la decontribuzione e la detassazione dei premi di risultato nei casi di coinvolgimento dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, nelle modalità e limiti disposti dalla l. n. 208/2015 e dal d.l. 25 marzo 2016. Una previsione di coinvolgimento dei lavoratori la si ritrova nell'ambito delle imprese del Terzo settore, come dettato dal d.lgs. n. 112/2017 (l'applicazione di questa normativa viene delineata dal d.m. 7 settembre 2021). Un esempio di partecipazione "monetaria" dei lavoratori, come la remunerazione attraverso strumenti finanziari, è quella prevista dal d.l. n. 179/2012 (convertito in l. n. 221/2012) destinata ai lavoratori delle startup e delle PMI innovative.

<sup>(23)</sup> In tema di partecipazione organizzativa è bene ricordare il "Patto della fabbrica" del 2018, sottoscritto da Cgil, Cisl e Uil assieme a Confindustria.

<sup>(24)</sup> Si veda l'accordo integrativo di Luxottica del giugno 2019.

<sup>(25)</sup> Si veda il contratto integrativo Ducati del marzo 2019.

<sup>(26)</sup> Come previsto dalla l. n. 220 del dicembre 2015, che modifica il Testo Unico di cui al d.lgs. n. 177/2005.

<sup>(27)</sup> Alcune forme partecipative si possono ritrovare nella bilateralità settoriale e territoriale.

La proposta di legge non è quindi solamente frutto della necessità di attuare le parole della nostra Costituzione <sup>(28)</sup>, che eleva il lavoro come fonte di sviluppo economico e sociale, ma è il risultato dell'analisi dei cambiamenti ai quali abbiamo assistito nel tempo e che richiedono una risposta compiuta. Ora, il tema della democrazia economica è tra i temi in cima all'agenda sindacale con una proposta precisa. Una legge che disciplina e articola i modelli di partecipazione dei lavoratori, tra i più diffusi a livello europeo ed in rarissima parte presenti in alcune aziende italiane. La finalità della legge è quella di creare una normativa che sancisca nel nostro ordinamento forme di partecipazione gestionale, organizzativa, consultiva e finanziaria, dando a queste una precisa definizione <sup>(29)</sup>. Viene delineata in maniera puntuale la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori ai consigli di sorveglianza, la quale può essere prevista dalla contrattazione collettiva che ne dovrebbe disciplinare l'individuazione. Sempre la contrattazione collettiva può prevedere forme di partecipazione dei lavoratori nel Consiglio di amministrazione. Nel caso in cui nelle società vengano adottate forme di partecipazione al Consiglio di sorveglianza o al Consiglio di amministrazione, la proposta prevede meccanismi premiali <sup>(30)</sup>.

In un titolo appositamente dedicato, viene contemplata la partecipazione economico e finanziaria dei lavoratori. Difatti la possibilità di distribuire gli utili ai lavoratori, recepita all'interno della contrattazione aziendale o territoriale, verrebbe incentivata attraverso la previsione di forme di tassazione agevolata. Sempre la contrattazione collettiva potrebbe prevedere la possibilità che i lavoratori possano detenere quote di azioni o di capitale dell'impresa per la quale lavorano. Pare doveroso evidenziare che la partecipazione finanziaria non potrebbe, secondo la previsione, mai essere obbligatoria ma solamente volontaria.

Sempre per il mezzo dei contratti collettivi, si potrebbero istituire organismi composti dai rappresentanti dei lavoratori e dell'azienda (c.d. organismi paritetici), con il fine di migliorare l'organizzazione del lavoro, i processi produttivi e l'innovazione dei prodotti. In tale contesto dovrebbero essere previsti dei precisi piani di miglioramento, che prevedano, tra le altre cose, un'analisi della situazione aziendale, degli obiettivi da perseguire, gli investimenti ed i cambiamenti da intraprendere e le azioni di partecipazione da attuare. Anche qui, nel caso in cui si concretizzi il meccanismo partecipativo, all'impresa vengono riconosciuti meccanismi premiali di tipo fiscale.

Un'altra tipologia di partecipazione presentata nella proposta è quella consultiva <sup>(31)</sup>. Con essa viene riconosciuto ai rappresentanti dei lavoratori il diritto di essere preventivamente consultati ed informati, sulle decisioni aziendali. Tale partecipazione delle rappresentanze sindacali dovrebbe avvenire attraverso apposite commissioni paritetiche, la cui composizione sarebbe oggetto di contrattazione collettiva. La consultazione, tra le altre, dovrebbe vertere sui dati finanziari ed economici, sulle scelte strategiche, sull'introduzione di nuovi modelli organizzativi aziendali e sui piani relativi alle decisioni collegate alla transizione ecologica, digitale e sociale dell'impresa.

---

<sup>(28)</sup> La Costituzione italiana non è la sola che concepisce la partecipazione. Difatti la Costituzione spagnola del 1978, all'art. 129, dispone chiaramente della partecipazione affermando che i pubblici poteri "promuoveranno efficacemente le diverse forme di partecipazione nell'impresa".

<sup>(29)</sup> L'art. 2 della proposta di legge definisce puntualmente ogni forma di partecipazione.

<sup>(30)</sup> La disciplina dei meccanismi premiali viene prevista dall'art. 19 della proposta.

<sup>(31)</sup> All'art. 14 della proposta legislativa viene delineata, in maniera molto dettagliata, la procedura consultiva che dovrebbe essere applicata.

I rappresentanti dei lavoratori che farebbero parte delle commissioni paritetiche o che parteciperebbero ai consigli di sorveglianza o ai Consigli di amministrazione, avrebbero il diritto di ricevere una adeguata formazione <sup>(32)</sup>. A tale diritto, necessariamente riconosciuto come presupposto essenziale per una vera partecipazione, viene affiancato il diritto (in capo ai rappresentanti dei lavoratori) di avvalersi della consulenza di esperti su specifici argomenti.

Una importante previsione, che cerca di rendere appetibile per le imprese l'introduzione di un modello di partecipazione dei lavoratori è quello delle agevolazioni fiscali. L'articolo 19 riporta meccanismi premiali rivolti alle imprese, come ad esempio la deduzione dal reddito di impresa imponibile a fini fiscali di somme collegate all'adozione di un piano di partecipazione finanziaria dei lavoratori, ed anche benefici contributivi nell'ambito dell'attuazione di piani innovativi di miglioramento dell'organizzazione del lavoro, che coinvolgano i lavoratori in maniera attiva come soggetti di riferimento della partecipazione.

Per concluderne l'analisi, la proposta prevede l'istituzione di una commissione permanente per la partecipazione dei lavoratori a livello nazionale, con i compiti, tra gli altri, di valorizzare le buone prassi partecipative a livello aziendale, di pronunciarsi su eventuali controversie interpretative riguardanti l'attuazione dei piani di partecipazione, di presentare al Cnel proposte legislative volte al miglioramento dei modelli partecipativi e redigere una relazione biennale sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Viene infine previsto un altro organismo, denominato "Garante della sostenibilità sociale delle imprese", con il compito principale di valutare e certificare le imprese dal punto di vista sociale <sup>(33)</sup>.

L'ambizione dalla proposta di legge di iniziativa popolare è quella di alzare il livello e la qualità delle relazioni industriali nel nostro Paese, perché tanto più è qualitativamente elevato il dialogo tra i sindacati e la parte datoriale tanto più i lavoratori vengono tutelati. Il miglioramento delle condizioni e della sicurezza nei luoghi di lavoro, l'aumento dei salari, una maggiore e più efficace inclusione di tutti i lavoratori e le lavoratrici, una migliore qualità degli ambienti lavorativi e dell'organizzazione del lavoro ed una maggiore crescita della produttività e degli investimenti delle imprese, sono alcuni elementi che la partecipazione dei lavoratori, sempre saldata al dialogo sociale ed alla contrattazione collettiva, può valorizzare e migliorare a beneficio di tutte le persone che lavorano.

---

<sup>(32)</sup> Così come previsto dall'art. 17 della proposta della Confederazione.

<sup>(33)</sup> Modelli di valutazione utilizzati dal Garante terrebbero ad esempio in considerazione la presenza di strumenti di partecipazione dei lavoratori, l'adozione o meno di CCNL maggiormente applicati e l'esistenza o meno di contrattazione di secondo livello. Nel caso di certificazione positiva, all'impresa dovrebbero essere riconosciuti meccanismi premiali.