

L'immagine di copertina è stata scelta dagli autori del volume per la sua semplicità e immediatezza. Le mani tese possono indicare molte cose, tutte connesse al tema della democrazia economica e della collaborazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione.

La mano tesa è innanzitutto una richiesta esplicita di partecipazione, esprime la volontà di partecipare, di dire la propria. Lo esprime in modo individuale ma lo esprime anche e soprattutto in modo collettivo, la forza di molte mani che si alzano può convincere il singolo più restio ad alzarla anche lui.

Allo stesso tempo le mani sono di colori diversi, a significare che dentro il processo di partecipazione è insito un principio pluralistico, le opinioni e i punti di partenza sono differenti, ma tutti chiedono di essere ascoltati e coinvolti. Allo stesso modo diverse sono le forme e modalità di partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti. La legge di iniziativa popolare approvata dal Parlamento lo scorso 14 maggio 2025 indica ben quattro forme o, meglio, dimensioni della partecipazione: non solo la partecipazione *gestionale* e quella *economica* e *finanziaria*, ma anche la partecipazione *organizzativa* e quella *consultiva*.

La mano alzata è anche espressione della volontà di voler afferrare qualcosa, è una tensione verso un desiderio di partecipazione che è un desiderio di essere parte, da diversi punti di vista, di una organizzazione e forse anche di un destino comune in un contesto produttivo e di lavoro che oggi, rispetto al passato, richiede sempre più collaborazione e sempre meno logiche passive di subordinazione dei lavoratori. Una tensione democratica, quindi, individuale e collettiva: uniti nella diversità in virtù della volontà di partecipare e anche una manifestazione dei nuovi modi di fare impresa e competere su mercati sempre più competitivi.

**PRIMO COMMENTO ALLA LEGGE  
DI INIZIATIVA POPOLARE SULLA**

# **PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI**

**(APPROVATA DAL PARLAMENTO IL 14 MAGGIO 2025)**

**a cura di  
MICHELE TIRABOSCHI**

**introduzione di  
FRANCESCO SEGHEZZI**



**ADAPT UNIVERSITY PRESS**

ADAPT è una associazione senza fini di lucro, fondata nel 2000 dal professor Marco Biagi, con l'obiettivo di contribuire a un modo nuovo di *“fare Università”* a partire dalle metodologie didattiche e dai percorsi di studio e ricerca sui temi del lavoro. Ispirata alla strategia europea per la occupazione – e, in particolare, al pilastro sulla “adattabilità” di lavoratori e imprese a fronte delle sfide aperte dai moderni mercati transizionali del lavoro – ADAPT ha concorso, tra le numerose iniziative, alla nascita di una Scuola di alta formazione in *“Transizioni occupazionali e relazioni di lavoro”*.

I ricavi delle vendite del volume verranno integralmente destinati al finanziamento di borse di studio della Scuola di alta formazione di ADAPT.

I volumi ADAPT University Press che non sono diffusi in modalità open access sono disponibili in tutte le librerie (anche online sul sito [www.adaptuniversitypress.it](http://www.adaptuniversitypress.it)).

Per maggiori informazioni potete scrivere al seguente indirizzo di posta elettronica: [aup@adapt.it](mailto:aup@adapt.it).

Per essere informato sulle ultime pubblicazioni di ADAPT University Press seguici su X [@ADAPT\\_Press](https://twitter.com/ADAPT_Press).

---

ISBN 979-12-80922-63-2

Copyright © ADAPT University Press, 2025

---

ISBN 979-12-80922-63-2

Copyright © ADAPT University Press, 2025





**PRIMO COMMENTO ALLA LEGGE  
DI INIZIATIVA POPOLARE SULLA**

# **PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI**

**(APPROVATA DAL PARLAMENTO IL 14 MAGGIO 2025)**

a cura di

**MICHELE TIRABOSCHI**

introduzione di

**FRANCESCO SEGHEZZI**

## ***Materiali per una cultura del lavoro***

***Le interviste impossibili. Marco Biagi venti anni dopo***, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

***Manfred Weiss. Giurista senza frontiere***, Michele Tiraboschi, ADAPT University Press, 2022

***Progettare per modernizzare. La legge Biagi 20 anni dopo***, Emmanuele Massagli, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2022

***Il modo di Biagi. Dizionario della modernità del lavoro***, Maurizio Sacconi, ADAPT University Press, 2022

***Università e certificazione dei contratti di lavoro. Istruzioni per l'uso e bilancio di venti anni di esperienza***, Michele Tiraboschi, con il contributo di Giada Benincasa, Federica Capponi, Giovanni Pigliararmi, Silvia Spattini, ADAPT University Press, 2025

# INDICE

Introduzione di Francesco Seghezzi .....	XI
--	----

## Capo I

### Finalità e attuazione dei principi costituzionali

I. Finalità e oggetto (articolo 1) di Michele Tiraboschi .....	3
--	---

1. *Finalità e oggetto: primo inquadramento* ..... 3
2. *Dalla proposta alla sua attuazione: il disegno di legge di iniziativa popolare «Partecipazione al lavoro» della Cisl e l'esito del dibattito parlamentare* ..... 9
3. *Una attuazione dell'articolo 46 della Costituzione?* ..... 19
4. *(Segue): partecipazione dei lavoratori, democrazia industriale, contrattazione collettiva* ..... 29
5. *Il campo di applicazione della legge e il nodo delle piccole imprese*..... 39
6. *Operatività della legge e possibili scenari futuri: l'impatto sul sistema di relazioni industriali*..... 44
7. *Bibliografia essenziale*..... 58

II. Definizioni (articolo 2) di Ilaria Armaroli e Giovanni Pigliararmi .....	68
--	----

1. *I termini oggetto di definizione legislativa*..... 68
2. *Considerazioni sulla terminologia utilizzata* ..... 72
3. *La partecipazione gestionale* ..... 75
4. *La partecipazione economica e finanziaria* ..... 77
5. *La partecipazione organizzativa*..... 79
6. *La partecipazione consultiva*..... 82
7. *Contratti collettivi*..... 83
8. *Enti bilaterali*..... 91
9. *Bibliografia essenziale*..... 92

## *Capo II*

### **Partecipazione gestionale dei lavoratori**

III. Partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza (articolo 3) di Emanuele Dagnino..... 99

1. *La partecipazione gestionale: i rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza* ..... 99
2. *La (garanzia della) natura facoltativa della partecipazione al consiglio di sorveglianza* ..... 101
3. *Il ruolo della contrattazione collettiva* ..... 104
4. *Quale rappresentanza dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza?* ..... 106
5. *Osservazioni conclusive* ..... 110
6. *Bibliografia essenziale*..... 112

IV. Partecipazione al consiglio di amministrazione (articolo 4) di Emanuele Dagnino ..... 115

1. *La partecipazione gestionale: i rappresentanti degli interessi dei lavoratori nel consiglio di amministrazione* ..... 115
2. *Un modello regolatorio in piena continuità con la partecipazione al consiglio di sorveglianza* ..... 118
3. *Quale rappresentanza degli interessi dei lavoratori?*..... 119
4. *Osservazioni conclusive* ..... 125
5. *Bibliografia essenziale*..... 126

## *Capo III*

### **Partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori**

V. Distribuzione degli utili (articolo 5) di Michele Dalla Sega..... 129

1. *Le nuove agevolazioni per la partecipazione agli utili* ..... 129

2. <i>Partecipazione agli utili e premi di risultato: due processi paralleli?</i> .....	131
3. <i>Alla ricerca di un modello</i> .....	134
4. <i>Osservazioni conclusive</i> .....	136
5. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	139
 VI. Piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori (articolo 6) di Michele Dalla Sega .....	143
1. <i>Inquadramento</i> .....	143
2. <i>I piani di partecipazione finanziaria</i> .....	144
3. <i>Le azioni “da conversione”</i> .....	147
4. <i>Osservazioni conclusive</i> .....	149
5. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	152

## **Capo IV**

### **Partecipazione organizzativa dei lavoratori**

VII. Partecipazione organizzativa dei lavoratori (articoli 7 e 8) di Ilaria Armaroli .....	157
1. <i>Inquadramento</i> .....	157
2. <i>L’iniziativa aziendale in materia e il ruolo della contrattazione collettiva</i> .....	158
3. <i>La regolazione delle commissioni</i> .....	160
4. <i>I contenuti dei piani di miglioramento e innovazione</i> .....	161
5. <i>I legami con la partecipazione economica e finanziaria</i> .....	166
6. <i>I soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa</i>	168
7. <i>Il ruolo della bilateralità</i> .....	172
8. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	175

## **Capo V**

### **Partecipazione consultiva dei lavoratori**

VIII. Partecipazione consultiva dei lavoratori (articoli 9, 10, 11) di Giorgio Impellizzieri .....	181
1. <i>Inquadramento concettuale</i> .....	181
2. <i>Segue: inquadramento normativo</i> .....	182
3. <i>I soggetti della partecipazione consultiva</i> .....	184
4. <i>L'oggetto della partecipazione consultiva</i> .....	187
5. <i>Segue: dalla consultazione alla contrattazione</i> .....	189
6. <i>La procedura</i> .....	191
7. <i>Segue: l'obbligo di riservatezza</i> .....	194
8. <i>La clausola di salvaguardia: questioni interpretative</i> .....	196
9. <i>La partecipazione consultiva nella contrattazione collettiva aziendale: stato dell'arte</i> .....	198
10. <i>Segue: la partecipazione consultiva nella contrattazione collettiva aziendale: stato dell'arte</i> .....	201
11. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	203

## **Capo VI**

### **Formazione e consulenza esterna**

IX. Formazione dei rappresentanti dei lavoratori (articolo 12) di Giorgio Impellizzieri.....	209
1. <i>Il contenuto della previsione normativa: primo inquadramento</i> .....	209
2. <i>Finalità e ambito di applicazione dell'obbligo formativo</i> ....	211
3. <i>Il monte orario della formazione</i> .....	214
3.1. <i>Riconducibilità della formazione all'orario di lavoro</i>	216
4. <i>I contenuti formativi e i soggetti erogatori</i> .....	217
5. <i>Il finanziamento della formazione</i> .....	219
6. <i>Formazione e «consulenza esterna»: possibili sviluppi</i> .....	223
7. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	225

## *Capo VII*

### **Istituzione della commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori**

X. Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (articolo 13) di Michele Tiraboschi ..	229
1. <i>La commissione per la partecipazione dei lavoratori</i> .....	229
2. <i>Composizione della commissione</i> .....	232
3. <i>Funzioni della commissione</i> .....	236
4. <i>L'archivio delle nomine</i> .....	239
5. <i>Osservazioni conclusive</i> .....	241
6. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	242

## *Capo VIII*

### **Disposizioni finali**

XI. Applicabilità alle società cooperative (articolo 14) di Michele Tiraboschi.....	249
1. <i>L'estensione della partecipazione alle società cooperative</i> ....	249
2. <i>Cooperazione è partecipazione</i> .....	250
3. <i>Una prospettiva di relazioni industriali</i> .....	257
4. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	259
XII. Copertura finanziaria e quadro degli incentivi economici (articolo 15) di Emmanuele Massagli.....	262
1. <i>Copertura finanziaria</i> .....	262
2. <i>La stima dei costi</i> .....	264
3. <i>L'impostazione originaria in materia di meccanismi premiali</i> .....	266
4. <i>I calcoli operati dalla Ragioneria generale dello Stato</i> .....	270
5. <i>Lo stanziamento definitivo nel nuovo Fondo per la partecipazione e le decisioni politiche conseguenti</i> .....	272

PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI: COMMENTO ALLA LEGGE

6. <i>Prospettive</i> .....	274
7. <i>Bibliografia essenziale</i> .....	275
Notizie sugli autori.....	277

## ***INTRODUZIONE***

*di Francesco Seghezzi*

Il volume che presentiamo porta con sé molteplici significati, alcuni dei quali hanno il sapore dell'inatteso e dell'imprevisto. Infatti, che nel 2025, a quasi ottant'anni dalla firma della Costituzione Italiana, siamo oggi a commentare una legge che ha come obiettivo quello di dare forma all'articolo 46 della Carta, in pochi potevano prevederlo.

Le decine di proposte di legge in materia di partecipazione dei lavoratori arenatesi nell'iter parlamentare negli ultimi decenni, così come un certo sapore antico del concetto stesso non facevano immaginare che anche la proposta della Cisl, depositata in parlamento a novembre 2023 forte di oltre 400 mila firme raccolte, potesse portare a un esito positivo. Non è questa la sede per cercare di comprendere i perché di questo risultato, ci sarà tempo in futuro e spetterà più agli storici che ad altri. Il volume che segue ha un taglio principalmente giuslavoristico e di relazioni industriali, con l'obiettivo di commentare e analizzare i contenuti dei singoli articoli della legge per coglierne gli elementi di novità rispetto al quadro normativo attuale e anche lo spirito che li ha animati.

Non manca certo a chi scrive e a chi ha curato questo Commentario la consapevolezza che il testo approvato presenti elementi di differenza rispetto alla proposta di

legge di iniziativa popolare. Si tratta del normale esito di un percorso parlamentare nel quale, attraverso ricche e variegate audizioni e poi emendamenti, tanti attori della rappresentanza hanno trovato lo spazio per introdurre modifiche. Si potrebbe quasi parlare di una trattativa avvenuta in sede parlamentare tra una parte proponente che rappresenta i lavoratori e una eterogenea parte datoriale che ha trovato voce in alcuni membri del parlamento. In questo senso l'interesse del volume non è stato nel ricostruire tali dinamiche, attenzionando quindi i punti di divergenza tra la formulazione iniziale e quella licenziata dal Senato il 14 maggio 2025. Anche in questo caso saranno altre le sedi per valutare la dimensione politica e di relazioni industriali sottostante al raggiungimento di un compromesso che, in ogni modo, non può nascondere il fatto che tale risultato è l'esito di una iniziativa popolare voluta dall'attore sindacale. Così come ci sarà spazio e modo, in futuro, di leggere quanto accaduto dal punto di vista dei rapporti intersindacali che hanno segnato una mancanza di convergenza verso la legge.

Tutte queste sono premesse che consentono di delimitare, in sede introduttiva, il perimetro dell'opera che vogliamo presentare. Ma nel presentarla è bene, o almeno si ritiene possa essere d'interesse, cercare di riflettere sul perché, invece, di quella che possiamo ritenere una forte attualità del tema.

La lettura che si può dare non è quindi scindibile da alcuni elementi di contesto nel quale il mondo del lavoro, sia declinato all'interno delle organizzazioni, sia nel più

complesso ed eterogeneo mercato del lavoro, si trova a vivere oggi. Solo entrando, seppur brevemente, nella natura di tali trasformazioni e snodi epocali, è possibile cercare di apprezzare il tentativo di porre la partecipazione dei lavoratori come strumento almeno potenzialmente utile e aderente alle sfide della contemporaneità. Seguendo un percorso che più volte come ADAPT abbiamo cercato di sviluppare negli ultimi anni è utile muoversi lungo tre dorsali, fortemente interconnesse tra loro e anche difficilmente isolabili: demografia, tecnologia e ambiente. A queste è possibile poi aggiungere una ulteriore categoria, oggi in grande discussione e dalle prospettive incerte, ossia l'integrazione dei mercati internazionali e la parallela riduzione della centralità dei mercati del lavoro nazionali, così come dei singoli poli aziendali. Sullo sfondo, e ne accenneremo nell'ultima parte di questa introduzione, sta la sfida centrale della crisi ormai decennale della democrazia occidentale, in particolare delle sue forme partecipative, per l'appunto.

*Partecipazione, crisi dell'offerta di lavoro e crisi di senso*

In molti Paesi occidentali, e in primo luogo in Italia, si assiste da qualche anno ad uno scenario inedito all'interno delle tradizionali dinamiche del mercato del lavoro. Da tempo abituati a concentrare il dibattito pubblico sulla crisi della domanda di lavoro, ci si è improvvisamente trovati (ignorando segnali rintracciabili ampiamente nei dati disponibili) a dover governare, senza successo, una crisi dell'offerta.

Tale crisi è legata principalmente alle conseguenze del calo demografico che ha portato ad una forte riduzione del numero di persone nelle coorti anagrafiche più giovani, riducendo così l'offerta di lavoro disponibile. Questa dinamica sta generando una forte crescita della concorrenza all'interno del mercato del lavoro, dimostrata da maggiori tassi di turnover e da un numero di dimissioni annue che negli ultimi anni si è stabilizzata a livelli molto più elevati della media storica.

Il tutto si innesta e dialoga con profondi cambiamenti di natura culturale legati alla concezione stessa del lavoro e al suo indietreggiamento nella scala valoriale delle persone, soprattutto i più giovani ma non solo. Il che comporta una propensione minore, peraltro alla luce di esplicite teorizzazioni che esaltano il cambiamento costante e ripetuto nel mercato del lavoro, a permanere all'interno delle singole organizzazioni e, quindi, ad approfittare della crescente dinamica concorrenziale. Tale situazione introduce notevoli complessità per le organizzazioni che faticano a trattenere le persone e devono pagare i costi di transazione connessi al turnover. Ma allo stesso modo anche per il sindacato si pone un tema di fidelizzazione dei propri tesserati nei passaggi tra diverse imprese, indebolendo la base associativa collocata nella singola impresa e rischiando di perdere potere organizzativo e contrattuale.

Quanto fin qui detto è solo la punta dell'iceberg di ragionamenti molto più complessi connessi alla crisi dell'offerta di lavoro, ma pare sufficiente a cogliere il perché il tema della partecipazione dei lavoratori, se

ampiamente inteso, possa essere significativo. Basti pensare agli innumerevoli tentativi messi in atto, spesso con esiti dubbi o deludenti, delle imprese per un maggior coinvolgimento dei lavoratori con l'obiettivo di trattenerli introducendo dimensioni di senso e di appartenenza che vadano oltre a quelle di natura retributiva.

Cosa c'entra tutto questo con il tema della partecipazione dei lavoratori? Molto di più di quello che si possa immaginare. Infatti, molte delle variegate strategie messe in atto dalle imprese per venire incontro a una percepita crisi del senso del lavoro, con tutte le conseguenze di tenuta dei lavoratori che sono sempre più evidenti, rischiano di introdurre elementi che sono extrasindacali almeno nel senso di attivare un confronto con un canale di rappresentanza sindacale e non direttamente coi lavoratori (coinvolgimento delle famiglie; socializzazione laterale al lavoro; servizi aggiuntivi e spesso sconnessi dalle attività lavorative). Al contrario veri e propri strumenti di partecipazione dei lavoratori, in particolar modo di natura organizzativa e gestionale, possono contribuire a chiarire e rendere più evidente quella dimensione di senso e significato ricercata dai lavoratori contemporanei. Una percezione del senso non solo teorica ma strettamente connessa a una verifica empirica del contributo attivo della propria persona alla complessità di una organizzazione all'interno di metodi e regole ben precise dalle quali possano emergere le evidenze di rapporti causa-effetto del proprio essere in una impresa.

*Partecipazione e cambiamento tecnologico*

All'interno di questo scenario di cambiamento strutturale si inserisce anche il complesso e variegato insieme di trasformazioni che nuove tecnologie e in particolare i processi di digitalizzazione stanno introducendo nelle imprese. Non solo le più recenti tendenze dell'Intelligenza Artificiale, che intervengono su lavori intellettuali fino a poco tempo fa considerati invulnerabili, ma più in generale tutti i processi di automazione ormai presenti, con gradazioni diverse e crescenti, nelle imprese di tutti i settori, pongono nuove sfide cruciali. Da un lato si pone il tema, spesso interpretato come minaccia, di una sostituzione incontrollata (e incontrollabile) del lavoro umano con tecnologia. Dall'altro anche le visioni più ottimistiche non possono negare la necessità di un accompagnamento dell'introduzioni di nuove tecnologie mediante cambiamenti nei modelli di organizzazione del lavoro e processi di riqualificazione professionale.

A tal proposito esperienze e ricerche, anche svolte da ADAPT, hanno mostrato negli ultimi anni come la partecipazione dei lavoratori possa avere un ruolo centrale proprio in queste complesse transizioni. Si è più volte mostrato, infatti, come cambiamenti importanti dei processi che implicino modifiche organizzative sostanziali sulle modalità di lavoro siano difficilmente implementabili senza qualche forma di coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori che dovranno poi essere effettivamente impegnate negli stessi. I livelli sono molteplici e dipendono dal contesto, dal grado di

formalizzazione delle relazioni industriali, dalla quantità di personale operaio e impiegatizio, dalla specializzazione già presente e richiesta ma è ragionevole pensare che una introduzione che non sia unicamente unilaterale possa beneficiare di processi di implementazione migliori e più efficaci.

Da questo punto di vista il tema della riqualificazione delle competenze dei lavoratori è un nodo centrale perché troppo spesso si ritiene che basti implementare percorsi formativi affinché questi si traducano in nuove competenze. Al contrario la volontà dei lavoratori di formarsi, magari negli ultimi anni della loro carriera lavorativa, è una condizione fondamentale e può essere supportata e motivata da una partecipazione che li veda protagonisti nella fase di implementazione dei cambiamenti tecnologici che poi li riguarderanno sia nelle fasi di monitoraggio e di analisi degli impatti di tali nuove tecnologie.

### *Partecipazione e sostenibilità ambientale*

Sebbene negli ultimi mesi il tema della sostenibilità ambientale sembra aver perso terreno nel dibattito pubblico e nelle priorità delle imprese, soprattutto alla luce di nuove politiche annunciate e in parte già messe in atto oltreoceano, non si può immaginare che esso non abbia un futuro.

Al contrario molti processi già avviati sia dai governi che dalle imprese stanno andando nella direzione sia della decarbonizzazione che, più in generale, in quella

di una maggior attenzione alla riduzione di emissioni e di sostenibilità complessiva delle organizzazioni. In questo ambito ormai da anni si discute di quali siano gli elementi chiave di una *transizione giusta* ossia di una transizione che abbia l'ambiente come priorità ma, allo stesso tempo, includa nel termine anche la dimensione sociale, con particolare riferimento al tema del lavoro e degli impatti di questi cambiamenti nei territori. Anche in questo ambito la partecipazione dei lavoratori è un metodo che può accompagnare ristrutturazioni complesse e a volte dirompenti per i lavoratori, introducendo dinamiche di gradualità di impatto che devono sposarsi con approcci di responsabilità da parte di entrambe le parti coinvolte. Allo stesso tempo parlare di partecipazione dei lavoratori in relazione alla sostenibilità può essere utile per allargare lo sguardo oltre al tema meramente ambientale.

Richiamandoci a quanto già detto sulla crisi dell'offerta di lavoro e sulle sue conseguenze il tema della sostenibilità richiede di essere affrontato come sostenibilità del lavoro all'interno delle organizzazioni, pensiamo solo a cosa significa l'ineluttabile processo di invecchiamento della forza lavoro e di tutte ciò che comporta dal punto di vista organizzativo e di salute e sicurezza sul lavoro. Anche questo è un aspetto per il quale una gestione che passi anche attraverso la partecipazione dei lavoratori può portare grandi benefici e ridurre le distanze tra le parti, anche solo in termini di asimmetrie informative.

*Nuova linfa per la democrazia*

I tre aspetti fin qui accennati si inseriscono in un quadro secondo il quale, come molti osservatori segnalano da oltre un decennio, i processi democratici e la partecipazione agli stessi stanno vivendo una fase di profonda crisi. Non è questa la sede per affrontare il tema in termini generali ma anche solo guardando all'ambito del lavoro e della rappresentanza le difficoltà delle parti sociali nel trattenere e ampliare i propri membri sono chiare, come mostra anche una tendenza discendente o, al massimo, stagnante dei tassi di sindacalizzazione nei paesi Europei e nei paesi Ocse.

Questo non è senza conseguenze per il lavoro stesso e per le imprese perché implica spesso, alla luce di elementi di sfiducia che crescono negli anni, l'emergere di attori che hanno come obiettivo quello di disintermediare il rapporto tra persone e organizzazioni o con le istituzioni stesse. Molte ricerche in passato (celebre è la *spillover theory* di C. Pateman) hanno mostrato come pratiche di partecipazione dei lavoratori nelle imprese sono strumento di democratizzazione della società stessa. L'abitudine, infatti, ad essere protagonisti del gioco democratico nell'ambiente nel quale si passa la maggior parte della propria vita all'interno di complesse relazioni, anche di potere. L'urgenza di una riscoperta del valore della democrazia e della rappresentanza non in termini teorici ma come esperienza può quindi passare da una maggior diffusione della partecipazione dei lavoratori all'interno delle imprese.

*Il contributo di ADAPT*

Nelle pagine che seguono la legge viene commentata nei suoi contenuti, con alcune linee interpretative che gli autori del volume hanno cercato di fornire in questa fase di analisi iniziale. Si tratta di un'opera di approccio giuslavoristico ma ha l'ambizione di rivolgersi anche e soprattutto agli operatori e ai funzionari sindacali così come a quelli che operano nelle associazioni datoriali affinché possa essere maggior chiarezza e supporto nell'implementazione concreta di quanto la legge dispone.

Ma l'impegno di ADAPT su un tema che ci sta particolarmente a cuore, anche per i motivi fin qui illustrati, non finisce con questo lavoro. Al contrario vogliamo fin da subito intraprendere un monitoraggio di quanto verrà messo in atto dalle imprese, coscienti che tanto già esiste e che già merita di essere adeguatamente approfondito.

Per questo motivo ADAPT ha da tempo costituito, nell'ambito dei rapporti annuali sulla contrattazione collettiva in Italia, un Osservatorio delle pratiche partecipative che si è posto come obiettivo quello di analizzare le pratiche di partecipazione nelle imprese a partire dagli accordi collettivi soprattutto di livello aziendale che li istituiscono e li regolano. Tale Osservatorio potrà ora consentirci di monitorare da vicino l'evoluzione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese a partire da quanto la legge introduce. Ma non solo, la nostra ambizione è quella di avviare iniziative, soprattutto su base territoriale e settoriale, che possano valorizzare la nostra

natura interdisciplinare e che possano riguardare attività che vanno dalla formazione dei sindacalisti e del personale delle imprese, al supporto nella gestione degli aspetti organizzativi e delle implicazioni in termini di relazioni industriali fino allo studio e all'approfondimento di casi specifici. Ci auguriamo che questi possano essere dei passi concreti per supportare un approccio e uno strumento, quello della partecipazione dei lavoratori, che ci pare essere oggi tra i più strategici a disposizione di chiunque abbia a cuore il (buon) futuro del lavoro.

*Francesco Seghezzi*  
*Bergamo-Roma, 14 maggio 2025*



*Capo I*

**FINALITÀ E ATTUAZIONE DEI  
PRINCÌPI COSTITUZIONALI**



# I. **FINALITÀ E OGGETTO**

(articolo 1)

*di Michele Tiraboschi*

## **1. Finalità e oggetto: primo inquadramento**

Di indubbia importanza per la comprensione del testo di legge di iniziativa popolare, promosso dalla Cisl nell'aprile del 2023 e licenziato in via definitiva e con incisive modifiche dal Parlamento lo scorso 14 maggio 2025 (*infra*, § 2), è l'articolo di apertura che ne esplicita la finalità e l'oggetto.

La lettura dell'articolo 1 della legge consente in effetti di comprendere come l'attenzione del legislatore sia rivolta a tutte le principali forme di partecipazione dei lavoratori storicamente sperimentate nel nostro Paese e presenti nella esperienza internazionale (vedi il quadro comparato offerto da Arrigo, Casale, 2010) e non solo a quelle relative «alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese» come si potrebbe invece desumere fermandosi al titolo ufficiale della legge recante, appunto, *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*.

La legge si occupa, più precisamente, di quattro forme o, meglio, dimensioni della partecipazione: non solo la partecipazione *gestionale* e quella *economica e finanziaria*,

ma anche la partecipazione *organizzativa* e quella *consultiva*.

Lo sviluppo della legge risulta, da questo punto di vista, particolarmente armonico e con un piglio quasi didattico (così Massagli, 2023) articolandosi attraverso una serie di passaggi successivi, esplicativi del suo contenuto, via via più di dettaglio: oggetto, definizioni, discipline giuridiche.

L'articolo 1 identifica subito, seppure in termini sintetici, l'oggetto dell'intervento legislativo e la finalità, cioè il *perché*, con riferimento alla partecipazione dei lavoratori alla gestione, alla organizzazione, ai profitti e ai risultati nonché alla proprietà delle aziende. L'articolo 2 si fa opportunamente carico di specificare in termini definitivi, per le finalità della legge e rispetto a un lessico politico-sindacale da sempre molto incerto e anche molto poco controllato sul punto (si veda il commento di Ilaria Armaroli e Giovanni Pigliararmi che segue), il *cosa* e cioè significato delle quattro forme di partecipazione sopra indicate. I capi successivi si fanno poi carico di disciplinare giuridicamente il *chi* e il *come* della partecipazione gestionale dei lavoratori (capo II), la partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori (capo III), la partecipazione organizzativa dei lavoratori (capo IV) e infine la partecipazione consultiva dei lavoratori (capo V).

Degna di nota, in termini di primo e sommario inquadramento della previsione normativa, è l'enfasi che l'articolo 1 pone sulle «promozione e incentivazione delle suddette forme di partecipazione».

I promotori della legge di iniziativa popolare si sono in più riprese premurati di precisare che «la proposta della Cisl, in coerenza con il suo tradizionale approccio alla legislazione in materia di lavoro, fin dall'origine non ha natura prescrittiva né sanzionatoria: l'obiettivo, da subito, è stato quello di promuovere la logica partecipativa per il tramite della contrattazione collettiva aziendale (che la realizza nelle singole imprese) e nazionale (che ne determina la cornice di funzionamento)» (così i rappresentanti della Cisl, lo scorso 25 marzo 2025, nella audizione presso la X Commissione del Senato della Repubblica).

Invero il testo di legge – seppure in forme meno marcate rispetto al progetto originario che imponeva taluni penetranti vincoli per le imprese, in particolare per gli istituti di credito, per le imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali e per le società a partecipazione pubblica (*infra*, § 2 e § 5) – ha inevitabilmente una valenza *anche* prescrittiva per l'autonomia privata.

Più corretto allora segnalare (come fatto dai rappresentanti di Confindustria, lo scorso 1° aprile 2025, nella audizione presso la X Commissione del Senato della Repubblica) il carattere *volontaristico* e cioè non imperativo rispetto alla semplice possibilità, da parte delle imprese e della stessa contrattazione collettiva, di adottare e sviluppare una o più tra le variegate forme di partecipazione contemplate dalla legge. Manca nella legge, anche con riferimento agli spazi di regolazione affidati alla contrattazione collettiva, un vero e proprio obbligo giuridico a *contrattare*, cioè a negoziare in buona fede, e

tanto meno un obbligo a *concludere accordi* (sul punto Zoli, 2009).

La natura della legge è, dunque, promozionale nel senso che mira a regolare compiutamente e stabilizzare, in termini giuridici e istituzionali, le molteplici (ma sin qui frammentarie) esperienze di partecipazione dei lavoratori emerse nella prassi (vedi Treu, 2023), accompagnandole da una più ampia ed organica valorizzazione della contrattazione collettiva (*infra*, § 4) e dalla introduzione di significativi incentivi economici (sul punto si veda il commento di Emmanuele Massagli che segue). Tutto ciò ferma restando la vigenza di diritti e istituti in senso lato partecipativi già contemplati a vario titolo dalla legislazione italiana, non di rado in attuazione di normative comunitarie o di previsioni formulate dalla stessa contrattazione collettiva, che hanno spinto gli assetti delle relazioni di lavoro, in tutta Europa invero (già Biagi, 2003 ma 2002), verso una dimensione sempre più partecipativa.

Ancora più significativo – e tutt’altro che simbolico – è poi il richiamo, contenuto in questo articolo di apertura della legge, all’articolo 46 della Costituzione, di cui la legge è dichiaratamente norma di attuazione (*infra*, § 3), e ai già ricordati vincoli derivanti dall’ordinamento dell’Unione europea (in tema Hendrickx, Durri, Stylogiannis, 2024) che nel tempo, e con il concorso delle raccomandazioni dell’Organizzazione internazionale del lavoro, hanno contribuito a delineare anche nel nostro ordinamento una fitta trama di diritti di informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori,

molti dei quali poi penetrati nella contrattazione collettiva, su materie tutt'altro che marginali (licenziamenti collettivi, trasferimento d'azienda, salute e sicurezza sul lavoro, Comitati Aziendali Europei, Società Europea, ecc.) ovvero in termini generalizzati, almeno per le imprese pubbliche e private situate in Italia che impiegano almeno 50 lavoratori, come nel caso della Direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2002 che istituisce un quadro comune relativo alla informazione e alla consultazione dei lavoratori (direttiva recepita in Italia con il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25 su cui vedi i contributi raccolti in Napoli, 2008, e anche la lettura minimalista di Ales, 2020).

È in questo contesto che va correttamente inquadrata la finalità della legge che si propone, grazie a questa nuova strumentazione giuridico-istituzionale, di «rafforzare la collaborazione tra i datori di lavoro e i lavoratori», di «preservare e incrementare i livelli occupazionali» e di «valorizzare il lavoro sul piano economico e sociale» così da estendere e consolidare nel nostro Paese «i processi di democrazia economica e di sostenibilità delle imprese».

La legge si pone, indubbiamente, in termini di continuità con le prassi e le previsioni normative (di legge e di contratto collettivo) già presenti in materia di partecipazione, ma, a ben vedere, coltiva l'ambizione di introdurre un possibile elemento di rottura col passato quantomeno se ci poniamo su un piano della cultura del lavoro e di visione dell'agire collettivo dei lavoratori e del sindacato.

Lo studio sistematico della contrattazione collettiva degli ultimi decenni ci consegna in effetti, già oggi, una ricca casistica di istituti e strumenti partecipativi formalmente concordati tra gli attori del nostro sistema di relazioni industriali (si vedano i rapporti annuali di ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia per il periodo 2012-2024 e anche le casistiche contrattuali richiamate da Impellizzieri, 2023) e che tuttavia, il più delle volte, si fermano alla “conquista politica” del diritto senza cioè una coerente e conseguente implementazione sul piano pratico così da incidere effettivamente sulla quotidianità della vita delle imprese e delle organizzazioni in generale (<sup>1</sup>). Questo in ragione, appunto, di un atteggiamento operativo da parte degli attori della rappresentanza verso il tema della partecipazione ancora oggi di estrema cautela, diffidenza e persino di quella “pigrizia” propria di ogni organizzazione matura come è il sindacato italiano che pare ancora oggi «ben lontano dall’aver deciso una revisione della propria missione» (vedi già, in questi termini, Manghi, 1999, rispetto al «sindacato inteso come l’insieme dei quadri a

---

<sup>1</sup> Persino rispetto al sistema di relazioni industriali più evoluto in termini partecipativi, come quello del settore chimico-farmaceutico, lo studio dei contratti aziendali mostra come la previsione della costituzione di un osservatorio aziendale paritetico in ogni impresa che impieghi oltre 50 lavoratori, quale sede non negoziale di informazione, consultazione e anche coinvolgimento dei lavoratori (cfr. l’art. 46 del CCNL), sia stato largamente disattesa nella prassi. È lo studio di 40 accordi aziendali relativi alle prime 100 aziende del settore che mostra, seppure non se ne possa dedurre una indicazione di rappresentatività del campione, come in ben 26 casi l’osservatorio non sia stato neppure formalmente costituito.

tempo pieno e dei rappresentanti aziendali più autorevoli, distinguendoli dai lavoratori iscritti o non iscritti»).

Da questo punto di vista l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, dopo quasi ottant'anni di attesa, potrebbe rappresentare un vero e proprio *game changer* per le dinamiche relazioni industriali italiane a condizione, ovviamente, che gli attori del sistema sappiano coltivare questa nuova opportunità (vedi *infra*, § 4 e § 6) che, certamente, richiede condotte operative e competenze professionali in larga parte diverse da quelle attuali non solo da parte degli operatori sindacali (si veda il commento di Giorgio Impellizzieri che segue sulla formazione dei rappresentanti dei lavoratori) ma della stessa direzione d'impresa. Una sfida non da poco per il sindacato (Manghi, 1999) e per la stessa Cisl se è vero che, ancora oggi, si faticano a cogliere i frutti della c.d. svolta di Ladispoli del 1953 sulla contrattazione decentrata e partecipativa allorché il Consiglio generale di questa confederazione rimarcò la necessità di scommettere con determinazione sulla formazione dei sindacalisti.

## **2. Dalla proposta alla sua attuazione: il disegno di legge di iniziativa popolare «Partecipazione al lavoro» della Cisl e l'esito del dibattito parlamentare**

Compiuta l'operazione di primo inquadramento sistematico della legge, con riferimento al suo oggetto e alle finalità dichiarate, è ora possibile avviare una

valutazione “politica” in relazione al merito del provvedimento.

Un acuto osservatore dei temi del lavoro e del sindacato italiano come Dario Di Vico ha subito sottolineato come la proposta originaria di legge di iniziativa popolare promossa dalla Cisl, da cui è scaturita la legge in commento, sia stata «edulcorata se non devitalizzata» nel corso del dibattito parlamentare. Anche «a costo di macchiare la storia della sua autonomia», la Cisl avrebbe pertanto favorito «uno sfondamento nel campo dei corpi intermedi per Giorgia Meloni», diventandone «un interlocutore privilegiato in cambio di un premio, l’approvazione della legge sulla partecipazione» (Di Vico, 2025).

Da qui il valore tutto sommato simbolico della legge voluta dalla Cisl soprattutto per rimarcare un confine valoriale e culturale rispetto alla Cgil che invece, al pari di una parte della comunità scientifica, ha sempre subordinato il tema della partecipazione alla contestuale attuazione dell’articolo 39 della Costituzione e cioè a una legge sulla rappresentanza e rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali (*infra*, § 5). Per la Cgil gli articoli costituzionali in materia di impresa, lavoro e sindacato sarebbero infatti tra loro legati da un «dato unificante e complessivo»: un vero e proprio «sistema di principi» che rappresenta «il presupposto fondamentale perché possa parlarsi di quella partecipazione di tutti i lavoratori all’organizzazione politica, economica e sociale di cui parla l’articolo 3 della Costituzione, tutta proiettata verso un avvenire di trasformazioni e del

tutto priva di quei connotati mistificatori che hanno avvolto, in questi anni, il concetto di partecipazione» (Smuraglia, 1980, p. 14, nonché, per i nessi tra modelli partecipativi e modelli contrattuali che imporrebbero in intervento legislativo anche sulla rappresentanza collettiva, Zoppoli, 2005; Gottardi, 2016).

La posizione assunta dalla stessa Cgil nel corso del dibattito parlamentare parrebbe confermare questa chiave di lettura politica della legge. Soprattutto là dove, in un confronto quasi muscolare tra le due principali confederazioni sindacali, contrappone alla proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl sulla partecipazione, sostenuta da 400 mila firme, la *Carta dei diritti universali del lavoro* promossa dalla stessa Cgil con l'obiettivo (anche) di dare attuazione agli articoli 36, 39 e 46 della Costituzione (vedi Gottardi, 2016; Ales, 2020 e già D'Antona, 1992). Una proposta di legge di iniziativa popolare anche questa, sostenuta da oltre 1.150.000 firme e depositata in Parlamento il 29 settembre 2016 (AC 4064), ma come rivendicato e rimarcato dai rappresentanti della Cgil, mai discussa dal Parlamento (si veda, sul punto, la memoria della audizione della Cgil del 1° febbraio 2024 presso la VI Commissione Finanze e la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati).

Lasciamo volentieri agli analisti politici e ai cultori del gossip sindacale la ricostruzione dei retroscena che hanno favorito o persino consentito l'approvazione della legge, tutt'altro che scontata se si pone attenzione ai numerosi tentativi anche del recente passato (Ichino,

2024; Treu, 2023; Corti, 2023). Anche rispetto alla proposta della Cisl non si può del resto sostenere che i primi commentatori avessero manifestato un particolare ottimismo in ordine alle possibilità concrete di una sua approvazione da parte del Parlamento (vedi, per esempio, Zoppoli, 2023).

Il dibattito parlamentare sulla proposta della Cisl e l'esito delle votazioni tanto alla Camera che al Senato segnalano, inequivocabilmente, l'assenza di una convergenza tra le forze sociali e le forze politiche. E tuttavia, almeno per chi crede che la partecipazione rappresenti un passaggio ineludibile per rivitalizzare il nostro sistema di relazioni industriali e governare le trasformazioni del lavoro (tra i tanti: Treu, 2023; Esposito, 2023), sarebbe a questo punto un errore cancellare un lungo e faticoso percorso culturale – politico, sindacale e anche accademico – che ha consentito di inquadrare opportunamente il tema nell'ambito del riformismo sociale, «eliminandone l'etichetta di destra» (così già Napoli, 2010 richiamando il dibattito promosso dalla associazione nazionale dei giuristi del lavoro a Lecce nel 2005), e soprattutto superare talune radicate diffidenze sorte attorno allo stesso articolo 46 della Costituzione a lungo letto, a dispetto della sua genesi (*infra*, § 3), come se si trattasse di una imbarazzante eredità dell'ordinamento corporativo fascista.

Rispetto alle concrete possibilità di attuazione in legge dello Stato di una proposta normativa su un tema così controverso e complesso come quello della partecipazione non si può certo sottovalutare, come insegna

l'esperienza del passato (si pensi alla sorte del c.d. testo unificato e bipartisan elaborato nel 2009 dal senatore Pietro Ichino sui disegni di legge n. 803/2008, primo firmatario on. Maurizio Castro, e n. 964/2008, primo firmatario on. Tiziano Treu), il non sempre lineare intreccio (*id est* lo “scambio”) che si determina tra decisore politico, dinamiche parlamentari e istanze contingenti degli attori sindacali.

E tuttavia, con la pubblicazione del testo di legge in Gazzetta Ufficiale, il discorso si sposta ora tutto a livello aziendale e dentro i tavoli negoziali tanto a livello nazionale che a livello decentrato. In queste sedi, seppure non si possano escludere strascichi e scorie del turbolento rapporto tra gli attuali vertici politici della Cgil e quelli della Cisl, le dietrologie sulla genesi della legge sono destinate largamente a perdere quel peso che ancora oggi emerge nel dibattito pubblico e nello scontro tra forze politiche, lasciando agli attori aziendali (e ai loro tecnici) i contenuti di merito e le opportunità aperte dal testo di legge per quello che oggettivamente dice.

Da questo punto di vista pare allora assai più significativo affrontare, in termini di valutazione “politica” del provvedimento, l'altra pungente critica mossa dai primi commentatori alla legge e cioè che l'esito del dibattito parlamentare abbia alla fine condotto a una normativa incolore e deludente, perché del tutto depotenziata e certo non migliorata, come si attendeva invece la dottrina giuslavoristica (Corti 2023), rispetto a un disegno originario da taluno peraltro subito inquadrato in

termini di timida «razionalizzazione dell'esistente» (Zoppoli, 2023, p. 965 e p. 974) e dunque, ancora una volta, come provvedimento dal valore essenzialmente simbolico.

Insomma, quel posizionamento di “bandiera” che pure la stessa Cisl aveva dichiarato di voler rifuggire nel presentare la proposta di legge di iniziativa popolare (dichiarazione espressamente ribadita dai rappresentanti della Cisl, lo scorso 25 marzo 2025, nella audizione presso la X Commissione del Senato della Repubblica), come tale incapace di sottrarre il tema dal limbo in cui è stato collocato quasi ottanta anni fa con la compromissoria e irresoluta formulazione dell'articolo 46 della Costituzione: «una terra dell'immaginario che la rende oggetto di acceso desiderio ma anche di brutale scontro con la realtà, [...] ostaggio di un passato duro a morire e proiettata continuamente in un futuro che stenta ad arrivare» (così Zoppoli, 2023, p. 960, nel manifestare il suo aperto scetticismo rispetto ai margini di approvazione in Parlamento della proposta della Cisl e già, sostanzialmente negli stessi termini, F. Santoro-Passarelli, 1983, p. 182).

Da questo punto di vista è un dato di fatto che i 35 emendamenti approvati alla Camera dei Deputati abbiano alleggerito – e in parte modificato – il testo originario della proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl portando alla soppressione di ben 8 dei 22 articoli iniziali. Ciò tuttavia, almeno ad una attenta lettura, non fino al punto di stravolgere finalità, oggetto e impianto dell'articolato normativo che, anzi, parì molto più

compatto e lineare nella versione finale varata dal Parlamento.

Un ragionamento a parte va invece fatto sul campo di applicazione della legge (*infra*, § 5) e sulle previsioni relative a particolari categorie di imprese. La controversa estensione del campo di applicazione alle imprese cooperative (vedi *infra* il commento *sub* articolo 14) non compensa certamente il venir meno delle stringenti previsioni inizialmente dedicate alle società a partecipazione pubblica, agli istituti di credito e alle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali (*infra*, § 5). Qui, indubbiamente, il testo di legge varato dal Parlamento compie qualche vistoso passo indietro rispetto alla formulazione originaria che avrebbe certamente contribuito, pur con tutte le riserve del caso avanzate anche nel corso del dibattito parlamentare, alla creazione di uno zoccolo duro di prassi partecipative.

Di mero dettaglio è invece il venir meno della possibilità per i rappresentanti dei lavoratori che operano nelle commissioni paritetiche in materia di partecipazione organizzativa e consultiva, nonché nei consigli di amministrazione o di sorveglianza delle società di potersi avvalere con costi a carico dell'azienda, come avviene nella esperienza di altri Paesi, del supporto di esperti esterni. Circostanza questa che non preclude, anche se rende indubbiamente onerosa, questa possibilità.

Poco o nulla cambia invece rispetto agli incentivi economici che sono stati opportunamente disciplinati in corrispondenza delle diverse forme di partecipazione rispetto ai quali sono destinati a operare, in particolare

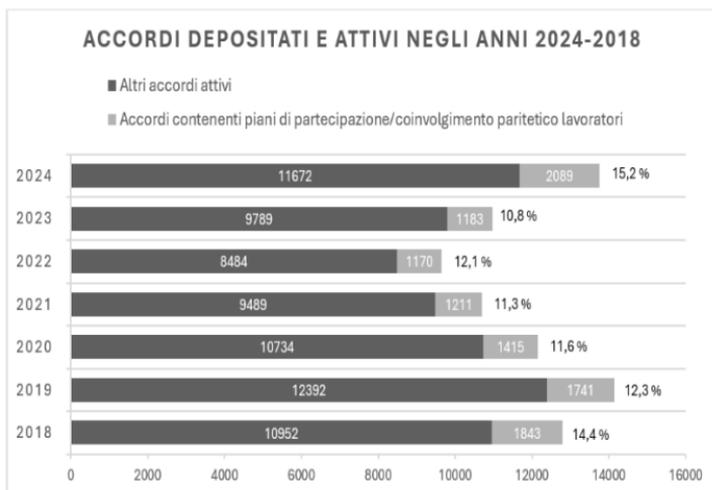
agli articoli 5 e 6 rispettivamente in materia di distribuzione degli utili e di partecipazione finanziaria dei lavoratori. Si può se mai sottolineare, da questo punto di vista, come la dotazione della legge sia stata innalzata dal Parlamento di 21 milioni rispetto ai 50 iniziali con la contestuale creazione di un nuovo fondo nel bilancio dello Stato dedicato specificatamente al finanziamento delle pratiche partecipative (vedi il commento di Emanuele Massagli che segue).

Non è comunque la provvista finanziaria il punto qualificante o determinante del provvedimento tanto più che i periodici report del Ministero del lavoro sul deposito dei contratti collettivi ai sensi dell'articolo 14 del decreto legislativo 14 settembre 2015, n. 151, segnalano come la norma-incentivo, di per sé considerata, non abbia sin qui concorso alla diffusione su larga scala degli istituti partecipativi che restano una quota minoritaria della c.d. contrattazione di produttività intesa in senso lato (vedi il grafico 1) <sup>(2)</sup>.

---

<sup>2</sup> Resta in ogni caso dubbia anche l'attendibilità stessa delle rilevazioni del Ministero del lavoro sul punto visto che non è chiaro, dai dati contenuti nei periodici report, se i contratti collettivi di secondo livello censiti si riferiscano alle somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili d'impresa ex articolo 3 del decreto interministeriale 25 marzo 2016 (ai fini cioè della applicazione dell'imposta sostitutiva di cui all'articolo 1, comma 182, della legge n. 208 del 2015) o invece agli strumenti e alle modalità di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nella organizzazione del lavoro ex articolo 4 del decreto interministeriale 25 marzo 2016 (ai fini dell'incremento di cui all'articolo 1, comma 189, della legge 205 del 2015). Da quanto è desumibile dai report ufficiali, i dati censiti dal Ministero del lavoro (frutto della mera rielaborazione di informazioni fornite dalle aziende) sembrano in effetti riferirsi esclusivamente ai

**Grafico 1.** *Piani di partecipazione negli accordi depositati ex art. 14, d.lgs. n. 151/2015 presso il Ministero del lavoro sul totale degli accordi depositati (nostra rielaborazione dei dati offerti dai report del Ministero del lavoro)*



Quanto detto vale non solo per gli incentivi di natura economica, ai sensi dell'articolo 4 del decreto interministeriale 25 marzo 2016, ma anche per gli incentivi di natura normativa. Una mappatura parziale, ma pur sempre indicativa, delle intese di prossimità ex articolo 8 del decreto-legge 13 agosto 2011, n. 138 non segnala la sottoscrizione di specifiche intese finalizzate alla «adozione di forme di partecipazione dei lavoratori» che, come noto, è una delle condizioni di legittimazione della c.d. contrattazione di prossimità in deroga a previsioni di legge o contratto collettivo (vedi Menegotto, 2023).

---

piani di partecipazione organizzativa e non invece alla distribuzione degli utili ovvero a piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori.

Lo stesso può dirsi per il Fondo per il finanziamento della partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati di impresa, introdotto dall'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2024, n. 207. Un Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese era già stato istituito dall'articolo 4, commi 112-115, della legge 24 dicembre 2003, n. 350 senza lasciare traccia nel nostro sistema di relazioni industriali pur potendo disporre di una dotazione iniziale di 50 milioni di euro. Dotazione finanziaria, giova ricordare, la cui gestione veniva affidata a un Comitato paritetico composto da dieci esperti, due in rappresentanza del Ministero del lavoro e otto in rappresentanza delle associazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori maggiormente rappresentative a livello nazionale, che non superò tuttavia il vaglio della Corte Costituzionale in quanto non risultava previsto alcuno strumento volto a garantire la leale collaborazione tra Stato e Regioni rispetto a un complesso di norme che pure viene a «collocarsi all'incrocio di materie rispetto alle quali la competenza legislativa è diversamente attribuita dalla Costituzione: esclusiva dello Stato in tema di ordinamento civile, concorrente in materia di tutela del lavoro» (Corte costituzionale, sentenza n. 231/2005 su cui le osservazioni di Zoppoli, 2010).

Puramente tecnica pare invece la soppressione delle previsioni relative alla possibilità per i lavoratori dipendenti e i piccoli azionisti persone fisiche di stipulare un accordo di affidamento fiduciario avente ad oggetto la delega del diritto di voto nella assemblea societaria e la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla

partecipazione finanziaria. Si tratta di una indicazione del Ministero competente che reputa pienamente attivabili i meccanismi di rappresentanza collettiva di interessi già contemplati in materia dall'ordinamento giuridico senza doverne creare di nuovi.

Di un certo significato è infine la soppressione delle previsioni relative al garante della sostenibilità sociale delle imprese (sostenibilità opportunamente da valutarsi anche in relazione alla adozione di istituti e piani partecipativi) che, unitamente alla incerta e poco incisiva formulazione delle previsioni relative al possibile ruolo del Cnel (si veda *infra* il commento all'articolo 13), priva la legge di un minimo di regia tecnica nel percorso di implementazione delle sue previsioni a livello aziendale (*infra*, § 6). Vero anche che, pure in questo caso, gli osservatori più autorevoli non avevano assegnato particolare peso qualitativo alla introduzione di questo strumento rispetto all'impianto complessivo della legge (Zoppoli, 2023).

### **3. Una attuazione dell'articolo 46 della Costituzione?**

In realtà, per formulare una valutazione “politica” complessiva della legge e della sua portata nell'ordinamento giuridico italiano, pare opportuno volgere lo sguardo al passato più che al dettaglio delle singole previsioni normative in essa contenute (esercizio che, comunque, svilupperemo nei commenti che seguono). E cioè comprendere se – e in che misura – alla legge varata dal

Parlamento possa effettivamente assegnarsi il merito di aver dato attuazione, dopo quasi ottanta anni di attesa, all'articolo 46 della Costituzione sottraendolo dall'oblio in cui era caduto al punto da indurre un giurista del calibro di Gino Giugni a incasellarlo nel «genere delle norme obsolete» (Giugni, 1989 ma 1982, p. 326; D'Antona, 1990 e anche Caruso, 2024).

Come abbiamo già sottolineato la mancata attuazione di questo articolo della Costituzione – diversamente da quanto accaduto per l'articolo 39 che ha invece tracciato un percorso vincolato per l'efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi di categoria – non ha impedito l'introduzione, nel nostro ordinamento, di una fitta trama di specifici diritti di informazione, consultazione e partecipazione in senso lato vuoi di fonte legale (si veda la documentazione normativa raccolta dal Ministero del lavoro nel 2010, già allora particolarmente voluminosa, nel c.d. Codice della partecipazione) vuoi anche di fonte collettiva (il progetto di legge della Cisl ricorda a vario titolo, tra gli oltre 150 casi raccolti, le esperienze di Poste Italiane, Irisacqua, Luxottica, Lamborghini, Ferrari, Ducati, Lino Manfrotto e Vitecgroup Italia, Piaggio, Rold, Enav, Ferrovie dello Stato, Autostrade per l'Italia, Coop Alleanza 3.0, Coin Spa, Ovs Spa, Bofrost Italia, Overtel Srl, Ikea, Autogrill Spa, My Chef, Chef Express, Marriot e Starhotels, Volkswagen Charta, Leroy Merlin, Enel, Terna, Acea, A2A, Erg, Edison) posto che l'articolo 46 non pone una riserva di legge in materia (Olivelli, 2005; Id., 2010; Proia, 2010).

Diversa questione, tuttavia, è rintracciare nell'ordinamento una disciplina organica e completa della materia, sino ad oggi inesistente (Zoppoli, 2023), che, oltre a chiarire in modo inequivocabile cosa debba intendersi per «partecipazione», si faccia carico di disciplinare, in «armonia con le esigenze della produzione», quei «modi» e quei «limiti» del «diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende» di cui parla l'articolo 46 della Costituzione. Ed in effetti sarebbe davvero difficile parlare in questo caso, come per ogni testo che dà attuazione a dettami costituzionali (così Cassese, 2023), di una normativa simbolica e dalla portata tutto sommato modesta. Tanto più se si tiene in considerazione che, nel nostro Paese, delle oltre duecentosessanta proposte di legge di iniziativa popolare presentate in Parlamento negli ultimi quarant'anni solo tre di queste sono diventate (con modifiche) legge dello Stato (ne dà notizia Massagli, 2023, p. 21, secondo *Pagella Politica*, dal 1996 a oggi, sarebbero invece cinque le proposte diventate legge sulle quasi duecento presentate in questo arco temporale).

Un conto, del resto, è valutare il testo della legge, e misurarne le ambizioni, ponendosi soggettivamente (come interpreti) all'interno del vasto e anche decisamente confuso dibattito sulla «democrazia economica» una volta intesa come partecipazione alla proprietà e ai poteri dell'impresa (vedi Giugni, 1994, p. 144 e Olivelli, 2005, p. 329; ma vedi anche, per il diverso significato assegnato alla locuzione nella riflessione sociologica, Baglioni, 1995, pp. 37-48 e Leonardi, 2006, spec. pp. 83-88) ovvero come strada per la fuoriuscita dal sistema

capitalistico, mediante un complesso di «piani di industria» e di «controlli pubblici e sociali» sull'impresa (in questo senso vedi Smuraglia, 1980, p. 20), utilizzata con impostazione dirigista dalla sinistra politica e sindacale per sbarrare la strada alla «democrazia industriale» (così Ichino, 2024 ma 2013, pp. 416-417) o, meglio, per far evolvere la democrazia industriale – «attraverso la democrazia economica» – nella prospettiva di una auspicata «democrazia senza aggettivi» fuori e dentro i luoghi di lavoro (così Smuraglia, 1980, p. 23, p. 27, Galgano, 1980, spec. 47-52, Ghezzi, 1980, pp. 98-101, pp. 113-117 con riferimento al progetto di legge Morandi sui consigli di gestione a cui veniva affidato «un inedito ruolo di strumenti istituzionali tra loro connessi per il controllo e per l'impulso dell'attività economica, in una linea di sostanziale continuità tra fabbrica, settori produttivi intermedi e sistema globale dell'economia»).

Un dibattito questo già «terminato all'inizio degli anni Ottanta», a ben vedere, tanto più che l'esigenza di un intervento sulla proprietà dell'impresa è «un prodotto della dottrina e dell'esperienza politica e sindacale che non ha alcun rapporto di derivazione con tale norma costituzionale di principio» (Giugni, 1989 ma 1982, p. 326 e anche Zoppoli 2005, p. 380).

Un dibattito che, «una volta dato in pasto alla curiosità del pubblico, viene fatto proprio dai cosiddetti “ingegneri sociali”, autoctoni e autodidatti che elaborano le teorie più impensabili o fuori da ogni fattibilità» (ancora Giugni, 1994, p. 144).

È fuori discussione, da questo punto di vista, che per chi vede nella partecipazione lo strumento per democratizzare l'impresa (ad esempio Bavaro, 2012), e cioè «uno “spazio politico” dove si possano affermare i principi e le regole tipici della democrazia e rappresentanza politica» (si veda l'efficace ricostruzione di Caruso, 2024), la legge di iniziativa popolare della Cisl è decisamente meno (ed è anche più debole) di quanto non sia già presente in molti contratti collettivi di lavoro: «non si tratta di una modifica vera e propria perché ha solo un valore simbolico ed è lasciata al buon cuore delle aziende, le quali possono aprire alla presenza dei lavoratori negli organi di governo» (Bavaro, 2025). Quanto alla partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori «si tratterebbe di una sorta di beneficenza che l'azienda fa ai singoli lavoratori: decide se concedere la partecipazione e a quali condizioni, mentre il premio di produzione è frutto di una contrattazione» (ancora Bavaro, 2025).

Altro conto, tuttavia, è valutare la portata e il testo della legge per quello che oggettivamente dispone, al di là cioè delle affermazioni di principio contenute all'articolo 1, rispetto al dettato costituzionale là dove, appunto, si «riconosce il *diritto* dei lavoratori a collaborare [...] alla *gestione* delle aziende».

La formulazione dell'articolo 46 è, in effetti, apparentemente evocativa della cogestione (Gottardi, 2016) – cioè della forma più forte di partecipazione dei lavoratori, quella che il legislatore chiama oggi «partecipazione gestionale» – e sembrerebbe anche riconoscere,

diversamente da quanto fa ora il legislatore ordinario, un vero e proprio diritto soggettivo per tutti i lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese (Corti, 2012, p. 330).

Già in passato si è sostenuto che una «una legge veramente attuativa dell'articolo 46 dovrebbe muovere nella direzione di una reale partecipazione», nei termini cioè di una scelta regolativa/impositiva forte che sarebbe imprescindibile per l'attuazione dell'articolo 46 posto che «l'autonomia collettiva non può disporre di materie quali le modalità di governance societaria o le forme di azionariato dei dipendenti» (così Zoli, 2013, p. 577 ma vedi anche Ales, 2020, p. 141, che solleva perplessità rispetto alla idea – o, meglio, aspirazione – di affidare alla relazioni industriali anche lo sviluppo della partecipazione organizzativa). In assenza di queste caratteristiche una legge in materia di partecipazione, per quanto organica, rischierebbe insomma di tradursi in una sorta di manifesto per la promozione di pratiche partecipative la cui reale applicazione viene tuttavia rimessa a future decisioni affidate alla autonomia privata tanto a livello individuale che collettivo.

La riflessione scientifica si è tuttavia fatta già ampiamente carico di chiarire che quella dell'articolo 46 è una previsione normativa dall'indiscusso carattere programmatico (Olivelli, 2005 e Proia, 2010, ma vedi ora la diversa lettura suggerita da L. Nogler, 2025): una formula in ogni caso «volutamente e forzatamente aperta» (Treu, 1988) e di natura indeterminata che lascia al legislatore ordinario ampia discrezionalità di azione (*infra*, § 4) sia

rispetto alle forme e alle modalità della partecipazione sia in relazione al raccordo con la contrattazione collettiva e il collegamento con l'azione sindacale (Treu, 1988).

La stessa locuzione «*collaborare alla gestione delle aziende*», una volta contestualizzate e relativizzate le suggestioni (e le troppe approssimazioni) provenienti da un dibattito politico e sindacale risalente nel tempo, mostrano un contenuto decisamente indeterminato rispetto alle molteplici forme di collaborazione tra capitale e lavoro evocate nel percorso di stesura della Carta costituzionale tanto da poter indicare, al tempo stesso, la semplice informazione e consultazione dei lavoratori quanto la cogestione in senso proprio. Non a caso è proprio su questi termini che si registrò, nell'ambito della Assemblea costituente, la convergenza tra il Gruppo democratico cristiano e il Gruppo comunista rispetto a una delle previsioni più controverse e travagliate del progetto di Carta costituzionale (Biasi, 2013).

Rispetto all'oggetto e alle finalità della legge approvata dal Parlamento risulta di grande utilità ricordare allora le parole dell'onorevole Ghidini, Presidente della terza Sottocommissione, nella seduta dell'Assemblea costituente del 14 maggio 1947 rispetto alla formulazione dell'articolo 46: «è 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., 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 futuro».

Il passaggio fondamentale nell'accidentato percorso di stesura del testo finale dell'articolo 46 (rispetto alla formulazione iniziale approvata dalla terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione) sta tuttavia nel passaggio dalla espressione «*partecipazione* alla gestione» alla espressione «*collaborazione* alla gestione» così da elevare il lavoratore, con la necessaria «progressività attraverso la quale le trasformazioni si attuano», da quella posizione di inferiorità rispetto all'imprenditore che lo rende mero «strumento di produzione» (emendamento a firma degli onorevoli Gronchi, Pastore Giulio, Storchi e Fanfani discusso e approvato dalla Assemblea costituente il 14 maggio 1947).

L'onorevole Di Vittorio ebbe poi modo di precisare la valutazione favorevole rispetto all'utilizzo del concetto di «collaborazione» in luogo di «partecipazione» attribuendole «il significato di partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione dell'azienda, e quindi allo sviluppo dell'azienda stessa nell'interesse dei lavoratori e del Paese» (Assemblea costituente, seduta del 14 maggio 1947).

L'onorevole Gronchi ebbe invece modo di precisare il rifiuto di una «specificazione delle varie forme di partecipazione» così da assegnare a questo articolo della Costituzione «il carattere di un principio da attuare poi nelle varie riforme che dovranno essere condizionate dal momento in cui si realizzeranno» (Assemblea costituente, seduta del 14 maggio 1947); là dove il concetto di «collaborazione», non rispecchia soltanto una idea solidaristica della società e dei rapporti economici propria del Gruppo democratico cristiano, ma anche la salvaguardia (che pare ora fatta propria dalla legge approvata dal Parlamento) di «taluni principî senza dei quali non vi è ordinata e perciò feconda attività produttiva; primo fra tutti quello che potrebbe essere nella unità di comando delle aziende produttive. Questo non presuppone né un paternalismo anacronistico nella realizzazione di tale collaborante solidarietà, né una subordinazione che menomi il prestigio del lavoro; ma indica una certa posizione gerarchica di compiti e di responsabilità della quale sarebbe assurdo e contrario agli interessi stessi del lavoro non tenere conto nel momento presente» (Assemblea costituente, seduta del 14 maggio 1947).

Una conferma, tutto questo, che la legge in commento è effettivamente normativa di attuazione di un principio costituzionale che non delinea alcuna preferenza verso le diverse forme di partecipazione dei lavoratori e che tanto meno impone alla legge di attuazione il compito di determinare, pur nel rispetto delle «esigenze della produzione», una modalità necessariamente cogente del diritto rispetto alle determinazioni dell'imprenditore.

Qualcuno potrà ovviamente giudicare timidi i contenuti della legge, soprattutto alla luce degli emendamenti accolti nel corso del dibattito parlamentare (*supra*, § 2), ma non è neppure da sottovalutare una lettura, per noi decisamente preferibile, volta a inquadrare la cornice normativa delineata dalla legge, e in particolare il convinto e deciso rinvio alla contrattazione collettiva (*infra*, § 4), come modalità concreta di attuazione della Costituzione che si sviluppa nel segno di un progetto politico progressista perché convintamente rispettoso di quel principio di gradualità delle riforme che, come visto, era ben presente ai Padri costituenti.

Non solo. Un attento esame dei lavori presso l'Assemblea costituente aiuta a chiarire anche un secondo punto che ci pare centrale nella valutazione "politica" della legge e anche rispetto a talune critiche ad essa mosse con riferimento ai «modi» di collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende.

Come è stato infatti da tempo evidenziato (Tosi, 2021), nell'ampio e travagliato dibattito che ha portato alla stesura dell'articolo 46 della Costituzione non è mai emersa la preoccupazione (su cui si è invece arrovellata non poco la dottrina giussindacale post-corporativa italiana e che si rintraccia anche nelle audizioni di alcune confederazioni sindacali sul disegno di legge presentato in Parlamento) relativamente al rischio di una sovrapposizione, se non proprio collisione, tra la partecipazione dei lavoratori garantita per il tramite di loro delegati aziendali e la "partecipazione" acquisita dalla rappresentanza sindacale per il tramite della contrattazione

collettiva (il c.d. canale doppio su cui Biagi, 1990). Preoccupazione che «oggi possiamo ritenere essere stata una delle principali cause della mancata attuazione dell'art. 46» (così Tosi, 2021, p. 33) e che ci porta a questo punto a dover sviluppare qualche riflessione sulle questioni di «democrazia industriale» sollevate da una legge che, in linea del resto con le proposte di intervento legislativo in materia dell'ultimo decennio (Zoli, 2013; Treu, 2010, Castro, 2010) e rispetto a un contesto giuridico-istituzionale che espressamente riconosce anche il conflitto come strumento di partecipazione democratica dei lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese (vedi Biasi, Falsone, 2013), affida lo sviluppo della cultura e degli istituti partecipazione a relazioni volontaristiche di natura essenzialmente contrattuale.

#### **4. (Segue): partecipazione dei lavoratori, democrazia industriale, contrattazione collettiva**

La legge approvata dal Parlamento non piacerà, con buona probabilità a chi, una volta individuata la *ratio* dell'articolo 46 della Costituzione «nella parziale democratizzazione dell'agire imprenditoriale», ritiene che un siffatto obiettivo non possa essere realisticamente raggiunto affidando l'attuazione del precetto costituzionale alla contrattazione collettiva (così: Corti, 2012, p. 330; Ales, 2020, p. 141; Michieli, 2024, p. 207 e p. 240).

La critica non è rivolta tanto alla carenza per i contratti collettivi di «diritto comune», in seguito alla mancata

attuazione dell'articolo 39 della Costituzione, di una efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (in questa prospettiva vedi comunque D'Antona, 1992, p. 155). Chi si è posto in questa prospettiva, forte anche di una approfondita analisi delle principali esperienze offerte dalla comparazione giuridica, segnala piuttosto come l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione non possa essere affidata a strumenti e percorsi di coinvolgimento dei lavoratori discrezionali: «a tacere dei dubbi di legittimità costituzionale [...], un impianto totalmente opzionale [...] rischia di essere ineffettivo, perché non è in grado di costituire quel vincolo benefico che costringe le parti ad attuare comportamenti collaborativi» (Corti, 2012, p. 330; nello stesso senso, pur in un contesto ricostruttivo che comunque nega il carattere incostituzionale di interventi di tipo volontaristico, anche Michieli, 2024, p. 114).

In queste letture, sviluppate attorno al combinato disposto degli articoli 3 e 46 della Costituzione, torna dunque l'idea (*supra*, § 3) di un vero e proprio *diritto* dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende che spetterebbe cioè anche a prescindere dalla disponibilità del datore di lavoro a riconoscerlo ovvero a negoziarne l'esercizio con il sindacato, indipendentemente dal livello di contrattazione, come avviene invece per tutte e quattro le forme di partecipazione (gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva) previste dalla legge in commento.

La proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl, ben prima che la forza precettiva del testo venisse ulteriormente stemperata dal Parlamento, era infatti – ed è anche ora – chiarissima e, anzi, radicale (Treu, 2023, p. 900) nel voler dare attuazione all'articolo 46 alla contrattazione collettiva con un impianto definito di tipo promozionale o di sostegno: al livello nazionale sono affidate le procedure da adottare per l'individuazione dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione e di sorveglianza delle imprese, nonché, seppure implicitamente, anche i meccanismi istituzionali della partecipazione organizzativa e della partecipazione consultiva; al livello decentrato è affidato il compito di gestire le intese relative alla possibile distribuzione degli utili nell'ambito della contrattazione di produttività, individuare i soggetti della partecipazione organizzativa e, più in generale, la responsabilità o funzione di «costruire l'abito partecipativo su misura, attingendo dalle opzioni regolate nella legge, tenendo in conto le caratteristiche di ogni impresa, il territorio, l'andamento del settore» (così Massagli, 2023, pp. 24-25; vedi anche, più in dettaglio, Ales, 2023).

Si è già detto, in proposito, che l'articolo 46 della Costituzione è una previsione di compromesso e di natura indeterminata che, rispetto allo stallo registratosi in seno alla Assemblea costituente, rinvia consapevolmente al legislatore ordinario il compito di definire i «modi», che possono dunque anche essere indiretti e meramente promozionali, del diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle imprese (*supra*, § 3). E nessuno può peraltro oggi negare che la contrattazione

collettiva rappresenti, sempre rispetto al dettato costituzionale e nei termini di quella «partecipazione conflittuale» di cui parlava Luigi Mengoni (1977), uno dei *modi* per concorrere alla democratizzazione dell'agire imprenditoriale e per garantire quella effettiva partecipazione di tutti i lavoratori alla organizzazione politica, economica e sociale del Paese di cui parla l'articolo 3 della Costituzione.

Detto ciò, rispetto a quella che nel tempo è diventata la «via italiana» alla democrazia industriale (Carinci, 1991, p. 206 e ora Marino, 2020), l'articolo 46 della Costituzione non pone, in ogni caso, in capo al legislatore ordinario un obbligo di riconoscere al lavoratore un diritto soggettivo perfetto rispetto al datore di lavoro. Vero è piuttosto che è lo stesso legislatore costituzionale a condizionare il “diritto”, nel senso di un indicare un impianto normativo che si sviluppi in «armonia con le esigenze della produzione», ammettendo espressamente, per questa ragione, anche «limiti» al diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione delle imprese. Tanto più che la lettera dell'articolo 46 parla genericamente di «collaborazione» e non espressamente di «partecipazione» come invece previsto nella formulazione iniziale uscita dalla terza Sottocommissione della Commissione per la Costituzione (*supra*, § 3).

Restiamo, insomma, nell'ambito della opportunità e della discrezionalità di una scelta di politica legislativa su cui, ovviamente, è lecito avanzare critiche, rispetto a personali aspettative o anche alle esperienze di altri ordinamenti, senza però che questo porti a dover negare

alla legge approvata dal Parlamento la finalità di attuare l'articolo 46 della Carta costituzionale o, addirittura, ad avanzare dubbi di legittimità costituzionale.

Più corretto allora appare il giudizio di chi, rispetto all'impianto giuridico-istituzionale della legge, ha avanzato qualche fondata riserva sulla effettiva capacità del «vettore implementativo prescelto», e cioè della contrattazione collettiva, a «fungere da propulsore» rispetto alle dinamiche del nostro sistema di relazioni industriali e alle caratteristiche delle diverse forme di partecipazione che la nuova normativa si propone di sostenere e sviluppare (Caruso, 2024, p. 112 e già D'Antona, 1992, p. 154). Obiezione questa a cui tuttavia si può però rispondere ricordando che esisterà pure qualche valida ragione se, in quasi ottant'anni di storia repubblicana, le forze politiche e le forze sociali non siano state sin qui capaci di trovare una convergenza su forme forti o modelli dirigisti di partecipazione alla gestione delle imprese (vedi Napoli, 2010), là dove invece è un dato di fatto che le poche esperienze reali di istituti partecipativi siano emersi nella realtà delle nostre relazioni industriali proprio in seno alla contrattazione collettiva (vedi Nogler 2024, p. 22, nota 80, che richiama sul punto la documentata ricerca empirica condotta sui settori chimico-farmaceutico e metalmeccanico da Impellizzieri, 2023. In tema vedi anche i rapporti annuali di ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia che documentano la progressiva diffusione nei contratti aziendali di istituti e strumenti partecipativi nei contratti).

Quest'ultima considerazione consente di superare, in ogni caso, una perplessità ricorrente rispetto al rapporto che sussiste tra partecipazione e contrattazione collettiva e, più in generale, tra istituti partecipativi e azione sindacale.

Una perplessità – o, meglio, una «falsa contrapposizione», per riprendere l'insegnamento di Massimo D'Antona (1992, p. 137) – non sorprendentemente rimarcata, proprio in fase di approvazione della proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl, tanto dai rappresentanti di Confindustria, che hanno visto nel rinvio alla contrattazione collettiva il rischio di un inasprimento del conflitto e delle rivendicazioni nei luoghi di lavoro, quanto da parte della Cgil rispetto all'attuale assetto di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro (c.d. canale unico). È stato infatti lo stesso segretario generale della Cgil, Maurizio Landini, a sottolineare come la partecipazione dei lavoratori, quando sviluppata all'interno di apposite commissioni paritetiche, possa in qualche misura indebolire il ruolo della contrattazione collettiva e sottrarre competenze (cioè potere) alle rappresentanze sindacali presenti in azienda (analoghe perplessità sono state avanzate dai rappresentanti della Uil nel corso della audizione, lo scorso 25 marzo 2025, presso la X Commissione del Senato della Repubblica).

Ed in effetti il problema – o, meglio, il valore – della partecipazione è tutto qui: rinunciare reciprocamente a quote di potere (datoriale) e contropotere (sindacale) per gestire in forma collaborativa, con vari strumenti di

coinvolgimento e diversi livelli di intensità e irreversibilità, interessi separati e potenzialmente in conflitto che tuttavia, pur senza voler richiamare antiche concezioni dell'impresa e del rapporto di lavoro in senso organicistico (Giugni, 1968; Zoppoli, 2010), possono anche essere gestiti con strategie comuni senza che per questo si ingeneri una confusione di ruoli o di responsabilità (ancora Giugni, 1968 e Romagnoli, 1968). Una opzione, questa, che funziona decisamente meglio quando è stabilita sulla base libere decisioni delle parti interessate e in funzione di rapporti di fiducia piuttosto che per disposizioni imperative di legge. A conferma che, almeno in via di prima applicazione dell'articolo 46 della Costituzione e in coerenza con le peculiarità del nostro sistema di relazioni industriali, la delega alla contrattazione collettiva possa rappresentare una soluzione pragmatica e sostenibile anche per superare reciproche diffidenze che sono ancora oggi molto radicate, almeno a livello centrale e politico, come confermato dalle audizioni in Parlamento dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei rappresentanti dei lavoratori.

È dal volgere del secolo scorso che i giuristi più attenti alle trasformazioni della economia e della società hanno del resto correttamente avvertito che una discussione sulle forme di partecipazione nell'impresa «non dovrebbe attardarsi ulteriormente sulla contrapposizione concettuale tra partecipazione (sinonimo di integrazione) e contrattazione (sinonimo di autonomia)» (D'Antona, 1992, p. 138).

La verità, come conferma anche la comparazione giuridica, è che contrattazione e partecipazione si ascrivono entrambe nella più ampia categoria della «democrazia industriale» e cioè nelle diverse e storicamente variabili modalità con cui i lavoratori influenzano e bilanciano i poteri della direzione d'impresa e, dunque, “partecipano” alla formazione delle decisioni aziendali. Contrattazione e partecipazione, dunque, non sono in contrapposizione ma sono strategie che ben possono consistere e, anzi, risultare tra loro complementari (Olivelli, 2005, p. 327).

A confermare questa impostazione, almeno per il caso italiano, è lo studio della contrattazione collettiva aziendale, tanto quella dei nostri giorni (vedi Marino, 2020) quanto quella del passato (vedi Giugni, 1968), che è poi il vero baricentro di ogni discorso sulla partecipazione (così, condivisibilmente, Zoppoli, 2023, p. 972).

Il monitoraggio sistematico della contrattazione decentrata, realizzato con i rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia dal 2012 al 2024, segnala come circa la metà dei contratti aziendali oggetto di analisi (circa 400 per annualità) già oggi contenga forme di partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali, soprattutto in termini di consultazione ed esame congiunto, e che circa un terzo di essi preveda forme di partecipazione su varie tematiche nell'ambito di comitati paritetici pur escludendo il più delle volte che questi abbiano competenze negoziali (Armaroli, Impellizzieri, 2024). Forme di collaborazioni tra imprese e lavoratori tutte queste che, nella analisi delle diverse casistiche aziendali,

non solo non mostrano segnali di arretramento della rappresentanza di tipo sindacale ma che, piuttosto, stanno a indicare, in linea con quanto autorevolmente segnalato con riferimento a esperienze del passato (Giugni, 1968), come la partecipazione non sottragga terreno alla contrattazione collettiva ma piuttosto concorra a preconstituire le condizioni per gestire in modo costruttivo le trasformazioni del lavoro e per innovare gli stessi rapporti contrattuali nell'impresa (vedi Armaroli, 2019).

Le difficoltà nello studio e soprattutto nella conoscenza della contrattazione aziendale su basi scientifiche sono note (Tiraboschi, 2023) e, anche recentemente, sono state denunciate in sede istituzionale (si veda il XXVI rapporto del Cnel sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva). Come giustamente è stato però notato, ci sono «ormai molte premesse, anche normative (di recepimento delle direttive Ue), per mettere nell'armadio della storia la distinzione tra canale unico/confittuale e canale doppio/anche partecipativo di rappresentanza dei lavoratori in azienda» (Nogler, 2024, p. 10).

Quanto basta per relativizzare, alla luce delle prassi attualmente già esistenti nel nostro sistema di relazioni industriali, la critica e le perplessità avanzate – rispetto al progetto originario di legge di iniziativa popolare della Cisl (vedi Ales, 2023) ma con rilievi che rimangono in parte validi anche per il testo varato dal Parlamento – da chi ha sottolineato i rischi e le incertezze che sorgono dal non aver (volutamente) affrontato il legislatore il tema della natura della rappresentanza dei lavoratori a

cui viene affidata, di volta in volta, la gestione di compiti partecipativi e cioè «se siano essi necessariamente rappresentanti sindacali, anche sindacali o (anche) non sindacali» (Ales, 2023, p. 923).

Beninteso, valutare i *modi* di designazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle istanze partecipative e le forme di (possibile) raccordo tra i soggetti della partecipazione e quelli della contrattazione aziendale non è certo un aspetto secondario, anzi (vedi D'Antona, 1992, p. 142). Le (poche) ricerche condotte sul campo e a diretto contatto con le rappresentanze sindacali confermano tuttavia, rispetto al ricorrente interrogativo sollevato nell'ambito della riflessione giuslavoristica (Ales, 2020, p. 129), che la natura sindacale della rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro definita negli articoli 14 e 19 dello Statuto dei lavoratori non abbia inciso sullo sviluppo (e tanto meno abbia contrastato il radicamento) di pratiche partecipative (vedi la ricerca empirica di Armaroli, 2022, presso un gruppo di aziende selezionate in collaborazione con la Fim-Cisl di Brescia, poi proseguita su scala internazionale, nel progetto Broadvoice di cui è capofila ADAPT ); questo quantomeno con riferimento alla «partecipazione organizzativa» e alla «partecipazione consultiva» che sono dimensioni del fenomeno in esame pienamente in linea col diritto costituzionale di *collaborare* alla gestione delle imprese.

## 5. Il campo di applicazione della legge e il nodo delle piccole imprese

Una valutazione dell'oggetto e delle finalità della legge in commento non sarebbe completa senza una riflessione sul suo campo di applicazione. Come è stato giustamente evidenziato le caratteristiche dei datori di lavoro sono anzi il primo dato da guardare quando si affronta il tema della partecipazione (Magani 2004).

Da questo punto di vista una prima osservazione da svolgere è relativa alle amministrazioni pubbliche.

La lettera della legge pare, in effetti, escluderle dal proprio campo di applicazione. L'articolo 1 è chiaro nel precisare che «la presente legge disciplina la partecipazione gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva dei lavoratori alla gestione, all'organizzazione, ai profitti e ai risultati nonché alla proprietà delle *aziende* e individua le modalità di promozione e incentivazione delle suddette forme di partecipazione, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione». Articolo 46 che, come già evidenziato, riconosce «il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle *aziende*».

Una conferma di questa lettura è data dalla soppressione, nel corso del dibattito parlamentare, della previsione di cui all'articolo 13 del disegno di legge di iniziativa popolare della Cisl che disponeva, nella versione originaria, l'estensione della «partecipazione consultiva» ai rapporti di lavoro alle dipendenze delle pubbliche amministrazioni. In materia di potere di organizzazione

del datore di lavoro pubblico (articolo 5, comma 2, decreto legislativo n. 165/2001) e di organizzazione degli uffici e fabbisogni di personale nelle amministrazioni pubbliche (articolo 6, comma 1, decreto legislativo n. 165/2001) le relative determinazioni restano così «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.

L'esclusione del lavoro pubblico dal campo di applicazione della legge (di parere contrario è però la Cisl nella già richiamata memoria di audizione presso la X Commissione del Senato della Repubblica) è una questione non secondaria, per quanto il tema possa apparire una digressione, posto che nei decenni passati la riforma del lavoro pubblico «si è molto nutrita dell'obiettivo di realizzare in Italia un forte avvicinamento giuridico, e prima ancora culturale, nei modelli di relazioni sindacali tra privato e pubblico» (così Zoppoli, 2005, p. 443). Sono del resto note, in materia, le preoccupazioni di chi ritiene deleterie nel lavoro pubblico forme di partecipazione e “cogestione” sindacale (vedi Verbaro, 2010) rispetto ai principi costituzionali di «equilibrio dei bilanci e sostenibilità del debito pubblico» e di «buon andamento dell'amministrazione» e alla previsione secondo cui, nell'ordinamento degli uffici «sono determinate le sfere di competenza, le attribuzioni e le responsabilità proprie dei funzionari» (articolo 97 della Costituzione).

Con riferimento alle pubbliche amministrazioni si può in ogni caso ricordare che nel *Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale*, sottoscritto il 10 marzo

2021 tra Governo e Cgil-Cisl-Uil, già si prevede, in applicazione dell'accordo europeo del 21 dicembre 2015, tra Tuned (delegazione sindacale europea) e Eupae (datori di lavoro delle pubbliche amministrazioni europee), recante il *Quadro generale sulla informazione e consultazione dei funzionari pubblici e dei dipendenti delle amministrazioni dei governi centrali*, un percorso di adeguamento per via contrattuale dei «sistemi di partecipazione sindacale», favorendo «processi di dialogo costante fra le parti» e valorizzando «strumenti innovativi di partecipazione organizzativa, a partire dagli OPI, che implementino l'attuale sistema di relazioni sindacali sia sul fronte dell'innovazione che su quello della sicurezza sul lavoro».

Va peraltro ricordato che per espressa previsione di legge, e fermo restando quanto previsto dall'articolo 5, comma 2, sono i contratti collettivi nazionali a disciplinare «le modalità e gli istituti della partecipazione nelle pubbliche amministrazioni» (articolo 9, decreto legislativo n. 165/2001). Contratti collettivi nazionali che – a seguito della novella del decreto legislativo 30 marzo 2001, n. 165 contenuta nel decreto legislativo 27 ottobre 2009, n. 150 – si trovano oggi di fronte ad una “pubblicizzazione” del potere datoriale che non può non manifestarsi appieno su alcuni importanti momenti della organizzazione macro e micro del lavoro pubblico che vengono sottratti (rispetto a talune forzature interpretative e prassi sviluppatesi sul testo originario dell'articolo 9 del decreto legislativo n. 165/2001) «dalla cogestione degli istituti della partecipazione sindacale» (così Verbaro, 2010, p. 86, p. 93).

Diverso è il discorso relativamente alle società a partecipazione pubblica di cui all'articolo 2, comma 1, lettera n), del decreto legislativo 19 agosto 2016, n. 175 rispetto alle quali viene indubbiamente meno un dato caratterizzante della originaria proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl e cioè l'obbligo di «integrare il consiglio di amministrazione con almeno un amministratore nominato secondo le procedure di cui all'articolo 4 della legge. Ma questo non preclude in alcun modo l'applicazione della legge verso questo tipo di società.

Lo stesso può dirsi per gli istituti di credito, per le banche e per le aziende che forniscono servizi pubblici essenziali rispetto alle quali, nel passaggio in Parlamento, è semplicemente venuto meno l'obbligo originario (articolo 15 della proposta Cisl) della consultazione preventiva obbligatoria e cioè uno dei pochi profili cogenti della legge.

In ultimo alcune parole vanno spese per le imprese di piccole dimensioni, da sempre un «deserto inesplorato» quando si parla di partecipazione (Biagi, 1978, p. 151), rispetto alle quali i primi commenti della proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl avevano soffermato la loro attenzione in considerazione delle note caratteristiche del tessuto produttivo del nostro Paese (Ales, 2023). Il riferimento era alla originaria previsione di una consultazione preventiva e obbligatoria limitata alle imprese con più di cinquanta dipendenti.

Con il passaggio parlamentare il carattere obbligatorio della consultazione è tuttavia venuto meno e con esso il riferimento al limite dimensionale dei cinquanta

dipendenti. Si deve anzi segnalare che, proprio per provare a rispondere al nodo della piccola impresa, la formulazione finale della legge abbia ora previsto, quantomeno sul tema della partecipazione organizzativa, che «le imprese che occupano meno di trentacinque lavoratori possono favorire, anche attraverso gli enti bilaterali, forme di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione delle imprese stesse» (articolo 9, comma 2).

Non è invece stato accolto il suggerimento, avanzato in audizione in Parlamento dai rappresentanti delle piccole imprese e dell'artigianato, di inserire nel provvedimento specifici incentivi o comunque strumenti *ad hoc* diretti ad agevolare, tramite il coinvolgimento dei dipendenti e la loro partecipazione ai destini dell'impresa, il ricambio generazionale e la trasmissione dell'azienda. Si pensi all'azionariato dei lavoratori, nella forma degli ESOP, utilizzato negli Stati Uniti e in altri Paesi per facilitare la gestione di piccole e medie imprese non quotate, la continuità aziendale e il trasferimento graduale di proprietà senza perderne subito il controllo (Lowitzsch, 2010).

La questione della dimensione d'impresa e, conseguentemente, della adeguatezza del testo di legge in commento rispetto alle caratteristiche delle imprese italiane resta, in ogni caso, una discussione aperta che solo la fase applicativa potrà contribuire a chiarire. Tuttavia, è proprio sotto questo profilo che è possibile apprezzare un intervento legislativo che, nel disciplinare una articolata tipologia di forme di partecipazione, può efficacemente rispondere – grazie anche al concorso e agli adattamenti della contrattazione collettiva di settore,

territorio e azienda e alla bilateralità di settore – alle specifiche esigenze proprie delle diverse categorie di impresa.

Resta peraltro vero che, salvo momenti particolari e ferma restando la diversità di interessi tra datori di lavoro e loro dipendenti, la cooperazione è una caratteristica intrinseca dello sviluppo delle relazioni di lavoro e quasi un elemento obbligatorio nelle piccole e medie imprese (così Manghi, 1999, p. 9). Ed in effetti, è proprio in queste aziende che spesso si assiste «alle forme più spinte di partecipazione: perché è proprio nelle piccole imprese che – quando le cose funzionano bene – fra datore e prestatore di lavoro si instaura più direttamente il rapporto di fiducia personale, il riconoscimento dell'indispensabilità del rispettivo ruolo, la disponibilità alla trasparenza totale della gestione aziendale» (Ichino, 2024, p. 157).

## **6. Operatività della legge e possibili scenari futuri: l'impatto sul sistema di relazioni industriali**

Analizzati oggetto, finalità, campo di applicazione e vincoli di sistema è ora possibile sviluppare qualche riflessione finale sulla operatività della legge nella prospettiva del suo impatto – e anche del suo possibile sviluppo nella prassi dei luoghi di lavoro – rispetto alle dinamiche del nostro sistema di relazioni industriali.

Di particolare utilità, per misurare le distanze “politiche” e i punti di convergenza “tecnici” sulla legge tra i diversi attori del sistema di relazioni industriali, è il

quadro emerso nel corso delle audizioni delle forze sociali presso la Camera dei Deputati (1, 8, 15 febbraio 2024) e il Senato della Repubblica (25 marzo 2025).

La prima posizione da analizzare è indubbiamente quella della Cisl in quanto soggetto formalmente promotore della proposta legge, diventata Atto Camera n. 1573, in seguito al deposito in Corte di Cassazione, il 20 aprile 2023, e successivamente in Parlamento, il 27 novembre 2023, forte delle 400mila firme raccolte. Pur consapevole – salvo alcune sottovalutazioni come nel caso, a nostro parere, del lavoro pubblico (*supra*, § 5) – delle incisive modifiche intervenute nel corso del dibattito parlamentare il giudizio della Cisl sulla legge resta particolarmente positivo rimarcandone anzi, nelle memorie depositate in Parlamento, il profondo legame con la propria storia, i propri valori, la propria cultura. Tutti gli emendamenti sono visti come secondari o marginali rispetto all'impianto della legge e alla finalità di dare attuazione all'articolo 46 della Costituzione. Per la Cisl l'unico punto critico della legge è il venir meno della figura del Garante della sostenibilità sociale delle imprese di cui all'articolo 21 della proposta di legge originaria sul presupposto che partecipazione e sostenibilità sociale sono ambiti intrecciati. Ma su questo punto viene anticipato l'impegno della Cisl a proporre una nuova e più completa disciplina giuridica della certificazione della sostenibilità sociale delle imprese.

In linea di principio positivo è anche il giudizio della Ugl che pure rimarca il forte legame culturale con l'idea della partecipazione enfatizzando da questo punto di vista,

nelle memorie depositate in Parlamento, l'esigenza di un definitivo superamento del conflitto di classe e della contrapposizione di interessi tra imprese e lavoro. Nonostante ciò la memoria depositata al Senato, pur aderendo alla idea di una centralità della contrattazione collettiva in materia, evidenzia (analogamente a quanto sottolineato da Cgil e Uil nelle loro memorie) significativi limiti del testo di legge in ragione della assenza di obblighi esigibili da parte dei lavoratori rispetto ai datori di lavoro a cui resta affidata la scelta se introdurre o meno istituti partecipativi in azienda.

Nettamente contrarie al testo di legge sono invece Cgil e Uil. La principale critica di queste due confederazioni non è rivolta agli istituti partecipativi in sé considerati ma alla carenza di un impianto complessivo e organico di attuazione delle previsioni costituzionali in materia di impresa, lavoro e sindacato. È cioè l'assenza di una legge sindacale su rappresentanza e rappresentatività degli attori sindacali (o quantomeno, a parere della Uil, di una misurazione e certificazione trasparente delle organizzazioni sindacali e datoriali) e sulla efficacia erga omnes dei contratti collettivi a rendere del tutto inadeguato il provvedimento.

**Tabella 1.** *La posizione delle principali organizzazioni di rappresentanza dei lavoratori sul testo di legge*

<b>Sigla</b>	<b>Valutazione</b>	<b>Motivazioni</b>
Cgil	Fortemente negativa	<i>L'attuazione dell'articolo 46 Cost. impone la contestuale attuazione degli articoli 36 e 39 Cost.</i>
Cisl	Fortemente positiva	<i>Testo in linea con la proposta originaria e con la storia della Cisl</i>
Uil	Negativa	<i>Un compromesso al ribasso, con una contrattazione collettiva fortemente indebolita e una eccessiva discrezionalità lasciata alle imprese</i>
Ugl	Positiva	<i>Si evidenzia comunque una eccessiva discrezionalità lasciata alle imprese</i>

Come indica la tabella 1, la posizione delle organizzazioni sindacali è dunque fortemente diversificata.

Di estremo interesse sono anche alcune valutazioni tecniche o di dettaglio su specifici aspetti della legge in quanto aiutano a comprendere vincoli e ostacoli alla sua applicazione nei contesti produttivi e di lavoro.

Cgil e Uil mostrano particolare contrarietà alla presenza di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione delle imprese mentre sono favorevoli al modello duale. Netta contrarietà da parte della Cgil (ma non della Uil) è poi verso i piani di partecipazione finanziaria e la distribuzione agli utili perché non rispetterebbe la corretta separazione tra proprietà e lavoratori.

Per la Cgil «già sussistono apposite normative, anche di carattere fiscale, che permettono l'integrale detassazione del salario di produttività quando connesso a piani di partecipazione, inoltre i premi di risultato contrattati nel secondo livello prevedono anche parametri legati alla redditività d'impresa».

Rispetto alla partecipazione economica e finanziaria anche la Uil evidenzia perplessità in merito sia a forme di azionariato dei dipendenti che a forme di partecipazione agli utili dei dipendenti. Non al punto però di opporre una pregiudiziale a questo tipo di coinvolgimento, «pur non considerandolo prioritario». Per la Uil la possibilità di introdurre tali forme di partecipazione dovrebbe, in ogni caso, «essere strettamente vincolata agli accordi sindacali, che devono garantire trasparenza, equità e volontarietà nell'adesione» e con modalità operative tali da «evitare che tali strumenti vengano utilizzati per sostituire altre forme di retribuzione o per indebolire il potere negoziale dei lavoratori».

Da parte della Uil viene avanzata una critica anche in merito alla partecipazione organizzativa e alla partecipazione consultiva quantomeno per come congegnate (e indebolite) nel testo varato dal Parlamento rispetto alla proposta originaria formulata (in termini decisamente più stringenti) dalla Cisl. Per la Uil queste due forme di partecipazione vengono ora consegnate alla discrezionalità del datore di lavoro comprimendo al tempo stesso il protagonismo della contrattazione collettiva che resta di facciata.

Altro profilo di interesse, rispetto ai possibili futuri sviluppi della legge, è il nodo della natura elettiva dei rappresentanti dei lavoratori negli organismi di partecipazione che, per la Cgil, dovrebbe realizzarsi secondo il modello già consolidato delle RSU. Sul punto la Uil esprime invece forti perplessità in merito alla possibilità per le aziende di inserire nel proprio organigramma ulteriori figure specifiche di riferimento per la partecipazione organizzativa di cui non sarebbero chiare neppure le funzioni e le competenze con il rischio anzi di «sovrapporsi alle funzioni già svolte da RSU/RSA e RLS».

Decisamente più omogenea, come indicato alla tabella 2, è invece la posizione delle principali associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro. Il testo di legge approvato dal Parlamento, nell'eliminare le parti più strettamente cogenti del disegno originario, ha non poco tranquillizzato il sistema delle imprese dando con ciò credito alle posizioni critiche di quanti hanno sottolineato un depotenziamento dell'impianto della legge.

È sufficiente confrontare le memorie della Confindustria nel passaggio del disegno di legge dalla Camera dei Deputati (memoria dell'8 febbraio 2024) al Senato della Repubblica (memoria del 25 marzo 2025) per rendersi conto di ciò.

**Tabella 2.** *La posizione delle principali organizzazioni di rappresentanza dei datori di lavoro*

<b>Sigla</b>	<b>Valutazione</b>	<b>Motivazioni</b>
Cna e Confartigianato	Positiva	<i>Decisiva nel giudizio è la natura volontaria per le aziende degli istituti partecipativi e la salvaguardia delle prassi esistenti. Qualche criticità è sollevata rispetto alla dimensione di impresa e alle caratteristiche delle aziende artigiane</i>
Confindustria	Positiva	<i>Decisiva nel giudizio è la natura volontaria per le aziende degli istituti partecipativi</i>
Confcommercio	Positiva	<i>Decisiva nel giudizio è la natura volontaria per le aziende degli istituti partecipativi. Qualche criticità è sollevata rispetto alla dimensione di impresa e alle caratteristiche delle aziende del terziario</i>
Federdistribuzione	Positiva	<i>Decisiva nel giudizio è la natura volontaria per le aziende degli istituti partecipativi e la salvaguardia delle prassi esistenti</i>

Per Confindustria il testo varato dal Parlamento risponde in modo congruo, rispetto alle criticità manifestate sul disegno di legge di iniziativa popolare promosso dalla Cisl, alla esigenza di «adottare politiche di gestione della partecipazione improntate ad una logica

di equilibrata collaborazione tra impresa e forza lavoro e declinate in modo non standardizzato, ma coerente con il grado di maturità delle relazioni sindacali che caratterizzano ciascuna realtà aziendale». Ed infatti, rimarca la Confindustria, in coerenza con la previsione costituzionale di un diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende in armonia con le esigenze della produzione, «l'impresa rimane libera di adottare o meno un modello partecipativo in base ad una scelta statutaria. Il ruolo della contrattazione collettiva (per la Confindustria) è, correttamente, quello di stabilire le modalità di individuazione dei rappresentanti dei lavoratori che potrebbero essere chiamati a far parte degli organi societari, laddove lo Statuto della società interessata lo preveda». Allo stesso modo «l'impresa rimane libera di promuovere l'istituzione di commissioni paritetiche volte a proporre piani di miglioramento e innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro».

Di particolare importanza, sempre nei termini di valutazioni prognostiche rispetto alla direzione e intensità dei processi di implementazione della legge nella prassi del sistema di relazioni industriali, è il passaggio nella memoria di Confindustria sulla partecipazione organizzativa che, non a caso, è uno dei capitoli centrali del Patto per la fabbrica del 2018 sottoscritto da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil, «nella convinzione che questo tipo di partecipazione sia quella più consona al nostro sistema produttivo, caratterizzato da una larghissima presenza di medie e piccole imprese, con percorsi che vanno individuati in base alle specificità del caso

concreto e al grado di avanzamento in cui si trova il livello di collaborazione tra ogni singola impresa e i suoi dipendenti».

Per Confindustria è positivo che la previsione di meccanismi ulteriori, diretti ad accrescere le forme di partecipazione dei lavoratori in azienda, sia ora «coerente con il sistema attuale, caratterizzato dalla volontarietà nell'adozione degli strumenti di partecipazione, da una strutturazione non generalizzata degli stessi e dall'ampia autonomia lasciata alle imprese in tale ambito».

Di particolare interesse è anche la memoria di Concommercio che, dopo aver rimarcato la preferibilità del termine «coinvolgimento» in luogo di «collaborazione in linea con l'evoluzione del dibattito a livello europeo e comunitario, sottolinea, in relazione alle caratteristiche del terziario di mercato e della relativa contrattazione (vedi G. Pigliarini, M. Tiraboschi, 2025), i forti intrecci tra partecipazione e bilateralità. In quanto espressione della collaborazione paritetica tra rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro, la bilateralità «si configura quindi – come peraltro in talune realtà già avviene – come uno strumento privilegiato per concretizzare la partecipazione dei lavoratori nel tessuto del settore terziario, favorendo soluzioni condivise e adatte alle specificità aziendali e territoriali».

Non mancano alcune perplessità nella memoria di Concommercio in particolare con riferimento a un impianto di legge che pare pensato soprattutto per la grande impresa. Positivo comunque è il giudizio, al pari di quanto manifestato da Federdistribuzione, rispetto al

carattere volontario per le aziende degli istituti partecipativi disciplinati dalla legge che, peraltro, consentono di garantire l'equilibrio in materia raggiunto tramite la contrattazione collettiva soprattutto a livello aziendale.

Federdistribuzione ricorda, in particolare, come la contrattazione collettiva di settore abbia già ampiamente regolato le forme di partecipazione consultiva e come non manchi, grazie alla contrattazione di livello aziendale, la presenza di numerosi organismi congiunti e paritetici finalizzati al confronto tra le parti su tematiche centrali come il welfare contrattuale, i premi di risultato, la formazione e la salute e sicurezza.

Il sistema dell'artigianato (Cna e Confartigianato) è allineato al resto della rappresentanza di imprese nella valutazione positiva della legge rimarcando come il settore abbia da tempo sviluppato relazioni industriali di tipo collaborativo anche grazie alla diffusione della bilateralità artigiana che, come ribadito, nell'Accordo interconfederale di settore del 17 dicembre 2021, garantisce momenti costanti di confronto, anche sulle tematiche organizzative, e canali strutturati di partecipazione nella regolazione del lavoro.

Cna e Confartigianato sono se mai critiche sugli orientamenti assunti dalla Agenzia delle entrate (con la risposta all'interpello n. 24/2018 e con la risoluzione n. 54/2020I) che, «in rottura con la prassi e le interpretazioni dominanti», ha ritenuto assoggettabili a imposizione fiscale sia la contribuzione versata dal datore di lavoro all'ente bilaterale sia le corrispondenti prestazioni. Per questo motivo Cna e Confartigianato

chiedono al Governo, «in linea con le direttrici della legge», di intervenire in via normativa specificando che i contributi versati alla bilateralità artigiana e le relative prestazioni non costituiscono reddito da lavoro dipendente.

Il quadro qui tratteggiato conferma la previsione di chi ha subito evidenziato, anche rispetto a una formulazione iniziale del testo che pure presentava taluni tratti di maggiore cogenza (Treu, 2023), come la proposta di legge di iniziativa popolare possa ora pienamente svilupparsi, anche alla luce delle esperienze in atto nel nostro Paese, nella direzione di forme di partecipazione organizzativa e di partecipazione consultiva.

Vero che anche in questa materia resta molto valorizzata (e difesa) la libera determinazione del datore di lavoro sulla adozione di pratiche partecipative, ma la contrattazione collettiva potrà comunque contribuire, ad ogni livello, a superare resistenze e diffidenze residue concorrendo alla definizione dei soggetti (che è il vero punto critico non affrontato dal legislatore), dei tempi e delle modalità di queste forme di partecipazione assecondando così una tendenza da tempo in atto che potrà ora stabilizzarsi e anche consolidarsi grazie alla legge.

Maggiori difficoltà di concreta implementazione si possono invece ipotizzare non solo verso le forme di partecipazione forte, in assenza di previsioni di carattere cogente per le imprese (vedi già D'Antona, 1992, p. 141), ma anche rispetto a strumenti come la partecipazione finanziaria e la partecipazione agli utili considerata

la netta opposizione della Cgil e le forti perplessità manifestate da parte della Uil.

Tutto ciò induce a sollevare qualche perplessità anche sul titolo della legge approvata dal Parlamento, che richiama espressamente solo «la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese», quando gli ambiti di maggiore operatività della nuova normativa saranno invece quelli della partecipazione organizzativa e della partecipazione consultiva.

Sullo sviluppo della legge potrà invero pesare anche l'assenza di un vero e proprio centro di regia come in realtà poteva essere il Cnel, se la legge avesse adottato gli opportuni accorgimenti normativi e non fosse stata così approssimativa e indeterminata su un punto tanto qualificante per un ordinato sviluppo delle prassi, per il loro monitoraggio e per la circolazione delle buone pratiche (vedi *infra* il commento all'articolo 13). Manca cioè nell'impianto della legge varata dal Parlamento un punto di raccordo stabile tra il decisore politico e la rappresentanza delle categorie produttive che è poi la funzione istituzionale che l'articolo 99 della Costituzione assegna al Cnel quale organo di rilevanza costituzionale (in tema vedi Michieli, 2024).

Da questo punto di vista soprattutto chi reclama la necessità di un percorso organico e complessivo di attuazione delle previsioni costituzionali in materia di impresa e lavoro non dovrebbe sottovalutare neppure la circostanza che, nel disegno costituzionale, l'articolo 99 della Costituzione lungi dall'essere un frammento normativo isolato è il punto terminale di quella «intelaiatura

partecipativa» (così Michieli, 2024, p. 246) sui temi economici e sociali che trovava e trova negli articoli 1 e 3 della Carta costituzionale il suo fondamento. Ciò a conferma della opportunità – se non proprio della necessità – in materia di democrazia economica e partecipazione dei lavoratori di precisi canali istituzionali di raccordo con il sistema della rappresentanza degli interessi che oggi mancano nella legge anche a causa della maldestra formulazione dell'articolo 13 sul ruolo del Cnel (vedi *infra* quanto ho argomentato nel commento a questo articolo).

Il Cnel sarebbe, in effetti, la più autorevole espressione istituzionale di questo raccordo se non fosse confinato in quella sorta di limbo in cui le forze sociali (prima ancora che le forze politiche) che dovrebbero usarlo lo hanno collocato nella prassi istituzionale e nelle politiche di concertazione (Michieli, 2024; Mura, 2018; Mengoni, 1984) depotenziando non poco, nel corso del tempo, la sua funzione.

Una funzione di rappresentanza non «politica», ma degli «interessi» delle categorie produttive chiamata a quei fondamentali lavori o compiti istruttori e preparatori alla fase di decisione vera e propria (Ruini, 1958) che concorrono, anche grazie al contributo e alla “mediazione” degli esperti in seno al Cnel, a mettere a fuoco i problemi della economia e del lavoro in termini istituzionali e non solo politici. Passaggio preliminare questo per un ordinato e virtuoso processo di composizione di interessi confliggenti (vedi Pizzolato, Satta, 2007) costruito cioè su una base conoscitiva comune, a partire

dalla elaborazione di risultati univoci sui singoli fenomeni della economia e del lavoro (articolo 10, comma 1, lettera c, legge n. 936/1986), senza che questo porti a snaturare la funzione del Cnel al punto di farne un «organo arbitrale nelle controversie di carattere economico» (così invece il testo redatto dall'onorevole Costantino Mortati discusso nelle sedute del 28 e 30 gennaio 1947 nella seconda Sottocommissione della Commissione per la Costituzione con le opinioni contrarie, tra gli altri, di Meuccio Ruini, Luigi Einaudi e Umberto Terracini).

Un documento politico per la predisposizione di una legge ordinaria per la riforma del Cnel a Costituzione vigente – elaborato e firmato unitariamente da Cgil, Cisl e Uil il 13 marzo 2017, a seguito dell'esito negativo del referendum costituzionale del 4 dicembre 2016 – si poneva esattamente in questa direzione ma, come è noto, è rimasto senza seguito. Anche le forze sindacali confermano in ogni caso, come si legge nel documento, l'esigenza di garantire in modo stabile e continuativo forme e modalità istituzionali (e non meramente informali, come avviene ancora oggi ai tavoli di concertazione) di partecipazione e di rappresentanza delle forze sociali – e in particolare del sindacato – nei processi decisionali sulle questioni economiche e del lavoro.

In conclusione di questa nostra analisi resta in ogni caso valido l'ammonimento formulato venticinque anni fa da Marco Biagi sul suo progetto di riforma del mercato del lavoro e delle relazioni industriali italiane e cioè che su temi così centrali per imprese e lavoratori la vera

riforma deve essere non normativa ma culturale, a partire dallo spirito con cui si andranno a interpretare e applicare le nuove previsioni di legge: la modernizzazione del sistema di relazioni industriali è infatti un processo particolarmente complesso e delicato «che richiede da parte di tutti quell’atteggiamento positivo nei confronti dei cambiamenti che da tempo ci viene richiesto dalle istituzioni comunitarie» lasciandoci così definitivamente alle spalle una cultura del lavoro «costruita sul sospetto e sulla diffidenza» (Biagi, 2003 ma 2002, p. 49). Di grande importanza – e certamente innovativa – da questo punto di vista la previsione di cui all’articolo 12 della legge (su cui vedi il commento di Impellizzieri) che rimarca e sostiene il ruolo della formazione dei rappresentanti dei lavoratori nel processo di implementazione della legge.

## 7. Bibliografia essenziale

Per un inquadramento generale del tema della partecipazione e delle relative questioni giuridiche vedi M. D’Antona, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1992, I, pp. 137-158; T. Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, Treccani, Diritto on line, 2017; Id., *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 1988, I, p. 785. In tema è d’obbligo il rinvio a P. Olivelli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2005, pp. 321-371, e L. Zoppoli, *Rappresentanza collettiva*

*dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2005, pp. 373-480. Vedi anche, rispetto al dibattito sollevato dalle relazioni di P. Olivelli e L. Zoppoli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, Atti delle Giornate di studio di diritto del lavoro organizzate dall'AIDLASS, Lecce, 27-28 maggio 2005, Giuffrè, 2006. Più recentemente, anche in relazione alla evoluzione in termini collaborativi della relazione individuale di lavoro, B. Caruso, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, 2024, n. 1, pp. 101-127.

Sui presupposti politico-costituzionali, normativi, ideologici e culturali della partecipazione dei lavoratori nell'ordinamento giuridico italiano vedi S. Leonardi, *Ideologie giuridiche e politiche sindacali nel dibattito costituente sulla partecipazione operaia. L'art. 46*, in Aa.Vv., *I diritti sociali e del lavoro nella Costituzione*, Ediesse, 2006, pp. 83-140, cui *adde*, A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Giappichelli, 2024. In particolare, sul ruolo del Cnel, come sede istituzionale della rappresentanza chiamato a comporre interessi confliggenti, vedi F. Pizzolato, V. Satta, *I Consigli regionali dell'economia e del lavoro: fondamenti costituzionali e percorsi d'attuazione*, in C. Buzzacchi, F. Pizzolato, V. Satta, *Regioni e strumenti di governance dell'economia. Le trasformazioni degli organi ausiliari*, Giuffrè, 2007, pp. 11-12, e le notazioni critiche di S. Mura, *La legge istitutiva del Cnel: una condanna all'irrelevanza?*, in *Amministrare, Rivista quadrimestrale dell'Istituto per la Scienza dell'Amministrazione pubblica*, 2018, pp. 309-338, e L. Mengoni, *La riforma del Cnel*, in *Jus*, 1984, p. 89 e p. 92. Vedi anche il *Discorso del*

*presidente del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro on. Ruini, in Inseidamento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro, Roma, 1958.*

Per il dibattito in seno all'Assemblea costituente sulla formulazione dell'articolo 46 della Costituzione vedi la riflessione di P. Tosi, *Lavoro, sindacati e partecipazione nella Costituzione Italiana*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2021, pp. 26-36, e quella di M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, Egea, 2013, pp. 10-18. Per una sintesi vedi ora S. Zuccoli, *Verso l'attuazione dell'articolo 46 Cost. Appunti di un dibattito in seno alla Assemblea costituente che torna attuale*, in *Bollettino ADAPT* del 5 maggio 2025.

Annovera l'articolo 46 della Costituzione tra le norme obsolete G. Giugni, *Prospettive del diritto del lavoro per gli anni '80*, in G. Giugni, *Lavoro legge contratti*, il Mulino, 1989 ma 1982, p. 326, cui *adde* M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese (diritto del lavoro)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, 1990, p. 14. Parla della previsione dell'articolo 46 della Costituzione in termini di presagio e cioè di una tendenza non ancora realtà F. Santoro-Passarelli, *Pluralismo e partecipazione*, in *Massimario di Giurisprudenza del Lavoro*, 1983, p. 182.

Per le caratteristiche di una legge di attuazione dell'articolo 46 della Costituzione vedi C. Zoli, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2013, p. 577.

Per la distinzione tra obbligo a contrattare e obbligo a raggiungere una intesa in materia di diritti di informazione e consultazione vedi C. Zoli, *I diritti di informazione*

*e c.d. consultazione: il d. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 25, in Rivista italiana di diritto del lavoro, 2008, pp. 161-180, qui p. 164.*

Per il dibattito sulla democrazia industriale e la democrazia economica vedi, tra i tanti: C. Smuraglia, *L'impresa, il sistema economico, la partecipazione operaia*, in C. Smuraglia, C. Assanti, F. Galgano, G. Ghezzi, *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Editori Riuniti, 1980, pp. 7-28; F. Galgano, *Introduzione*, in C. Smuraglia, C. Assanti, F. Galgano, G. Ghezzi, *La democrazia industriale ecc.*, cit., pp. 31-95; G. Ghezzi, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: il problema di una nuova «lettura» dell'articolo 46 della Costituzione*, in C. Smuraglia, C. Assanti, F. Galgano, G. Ghezzi, *La democrazia industriale ecc.*, cit., pp. 96-134; G. Giugni, *Fondata sul lavoro? Conversazione con Alberto Orioli*, Ediesse, 1994; P. Ichino, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa: le ragioni di un ritardo, dialogo con Giorgio Impellizzeri e Emmanuele Massagli*, in F. Alifano (a cura di), *Pietro Ichino. Mezzo secolo di diritto del lavoro*, ADAPT University Press, 2024, pp. 149-158 e pp. 411-427.

Sul decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25 di attuazione della direttiva 2002/14/CE che istituisce un quadro generale relativo alla informazione e alla consultazione dei lavoratori vedi i contributi raccolti in M. Napoli (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori. Commentario sistematico al d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2008, pp. 843-967. Per una lettura minimalista della direttiva vedi E. Ales, *Libertà sindacale vs partecipazione? Assenze*,

*presenze e possibilità nello Statuto dei lavoratori*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 2020, pp. 129-147.

Per una raccolta, non aggiornata, della moltitudine di interventi normativi che hanno riconosciuto specifici diritti di informazione, consultazione e partecipazione in senso lato si veda il Codice della partecipazione elaborato nel 2010 dal Ministero del lavoro nel 2010 (reperibile nella rete).

Per il quadro degli incentivi economici rispetto alla efficienza del sistema di relazioni industriali, vedi L. Noggler, *La giungla delle agevolazioni fiscali e l'inefficienza delle relazioni industriali*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e Relazioni Industriali*, 2024, pp. 1-31.

L'idea della necessità di sostenere modelli partecipativi per rivitalizzare il nostro sistema di relazioni industriali a fronte delle sfide che lo stanno attraversando è sostenuta, tra gli altri, da M. Esposito, *La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva*, Giornate di studio AIDLASS su Le dimensioni spazio-temporali dei lavori, Campobasso, 25-26 maggio 2023.

Per la tesi della contestuale attuazione degli articoli 36, 39 e 46 della Costituzione vedi D. Gottardi, *La partecipazione dei lavoratori*, in *L'attuazione degli articoli 39 e 46 della Costituzione Tre proposte a confronto*, in *Quaderni della Rivista Giuridica del lavoro*, 2016, pp. 119-128. Sui rapporti tra articolo 40 e articolo 46 della Costituzione vedi M. Biasi, M. Falsone, *Partecipazione e conflitto come tecniche di regolazione delle relazioni industriali: precetti costituzionali, nessi reciproci e finalità*, paper presentato al convegno *Consenso*,

*dissenso, rappresentanza nel governo delle relazioni industriali*, Venezia, 25-26 ottobre 2013 (disponibile in rete).

Per la partecipazione come strumento di democratizzazione dell'impresa vedi V. Bavaro, *Azienda, contratto e sindacato*, Cacucci, 2012.

Per la contrattazione collettiva e il sistema di rappresentanza dei lavoratori in azienda come strumento della «partecipazione conflittuale» vedi L. Mengoni, *I limiti al potere dell'imprenditore: confronto tra il modello dello Statuto dei lavoratori ed il modello dell'art. 46 Cost.*, in Aa.Vv., *La posizione del lavoratore nell'impresa*, Giuffrè, 1977, p. 145. Sul punto vedi anche F. Carinci, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione: la via italiana*, in C. Assanti (a cura di), *Dallo statuto dei diritti dei lavoratori alla dimensione sociale europea*, Giuffrè, 1991, p. 203.

Sui rapporti tra rappresentanza sindacale e partecipazione, con particolare riferimento al c.d. canale doppio, vedi M. Biagi, *Rappresentanza e democrazia in azienda. Profili di diritto sindacale comparato*, Maggioli, 1990. Per uno spunto recente, volto a sostenere il superamento (anche sul piano normativo) della distinzione tra canale unico/conflittuale e canale doppio/anche partecipativo di rappresentanza dei lavoratori in azienda, vedi L. Noggler, *Non di solo conflitto ma anche di partecipazione*, in *Il lavoro che cambia. A 55 anni dallo Statuto dei lavoratori*, Il Sole 24 Ore – Documenti, 2025, p. 10.

Sui rapporti tra partecipazione e caratteristiche delle imprese vedi M. Magnani, *Direttive comunitarie di vecchia e nuova generazione e trasformazioni dell'impresa*, in *Il Diritto del Lavoro*, 2005, pp. 135-144. Rispetto al nodo della

partecipazione nelle piccole imprese vedi già M. Biagi, in S. Sciarra (a cura di), *Democrazia politica e democrazia industriale. Cogestione, partecipazione, controllo in Italia e in Europa*, De Donato, 1978, pp. 143-151.

Su partecipazione, contrattazione e lavoro pubblico vedi in generale F. Verbaro, *La legge delega, principi e criteri direttivi e nuovo sistema delle fonti*, in M. Tiraboschi, F. Verbaro (a cura di), *La nuova riforma del lavoro pubblico*, Giuffrè, 2010, spec. p. 86, p. 93, Id., *Principi generali (artt. 32-33)*, ivi, pp. 316-317, e, in termini più approfonditi, V. Cangemi, *La partecipazione sindacale e la negoziabilità dei poteri dirigenziali nel nuovo sistema di relazioni sindacali*, in *Il Lavoro nelle Pubbliche Amministrazioni*, 2019, pp. 180-197.

Sulla contrattazione nel terziario di mercato e il ruolo della bilateralità vedi G. Pigliararmi, M. Tiraboschi, *Fare contrattazione nel terziario di mercato*, ADAPT University Press, 2025, voll. I e II.

Sulle tendenze in atto nella prassi delle nostre relazioni industriali tra spinte europee e ritardi del sindacato italiano vedi M. Biagi, *Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa*, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale*, Giuffrè, 2003 ma 2002, pp. 550-565, e B. Manghi, *Sindacato e partecipazione tra cautela e pigrizia*, in *Lavoro e Diritto*, 1999, pp. 7-16. Sull'atteggiamento culturale e lo spirito che deve accompagnare le riforme in materia di lavoro vedi M. Biagi, *La nuova disciplina del lavoro a termine: prima (controversa) tappa del processo di modernizzazione del mercato del lavoro italiano*, in L. Montuschi, M. Tiraboschi, T. Treu (a cura di), *Marco Biagi ecc.*, cit., p. 49.

Per le esperienze di partecipazione di origine contrattuale vedi i rapporti annuali di ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia dal 2012 al 2024 (editi da ADAPT University Press) cui *adde* lo studio sistematico sui contratti collettivi nei settori chimico-farmaceutico e metalmeccanico di G. Impellizzieri, *La cosiddetta “partecipazione organizzativa”: un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, pp. 1029-1056, e le casistiche richiamate da D. Marino, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, pp. 1024-1053, e A.M. Ponzellini, G. Della Rocca, *Continuità e discontinuità nelle esperienze di partecipazione dei lavoratori all'innovazione produttiva. Partecipazione istituzionale e partecipazione diretta*, in *Economia & lavoro*, 2015, pp. 55-66.

Sulla partecipazione nei contratti aziendali vedi I. Armaroli, G. Impellizzieri, *Ancora sulla contrapposizione (teorica) tra partecipazione e contrattazione*, in *Bollettino ADAPT* del 27 gennaio 2025. Sui contratti di prossimità vedi invece la ricerca di M. Menegotto, *Contrattazione di prossimità: prime risultanze di una ricerca empirica*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, pp. 580-604. In chiave storica si veda U. Romagnoli, *Contrattazione e partecipazione. Studio di relazioni industriali in una azienda italiana*, il Mulino, 1968, e ivi la *Prefazione* di G. Giugni. In generale, per le problematiche relative allo studio della contrattazione collettiva aziendale vedi M. Tiraboschi, *Introduzione allo studio della contrattazione collettiva*, ADAPT University Press, 2023 e, in sede istituzionale, Cnel, *XXVI rapporto sul mercato del lavoro e la contrattazione collettiva*, 2025.

Sulle esperienze di partecipazione condotte direttamente con i lavoratori, anche rispetto al ruolo delle rappresentanze sindacali, vedi I. Armaroli, *Integrating direct employee voice within the framework of worker representation: The role of an Italian trade union in organising disintermediation*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2022, pp. 658-684; Id., *Progettare l'innovazione: la nuova frontiera dell'azione sindacale?*, in *Economia & Lavoro*, 2019, pp. 115-130, e il progetto di ricerca Broadvoice, coordinato da ADAPT e finanziato dalla Commissione Europea per il biennio 2023-2025 con la partecipazione di centri di ricerca e organizzazioni sindacali e datoriali di Italia, Bulgaria Svezia, Slovenia, Paesi Bassi e Irlanda.

In merito alla proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl vedi V. Bavaro, *Partecipazione, questa legge non s'ha da fare. Conversazione con Patrizia Pallara*, in *Collettiva* del 3 febbraio 2025; E. Massagli, *Peculiarità e contenuti della proposta CISL*, in *Partecipazione: il compimento della democrazia*, Working Paper Fondazione Tarantelli, 2023, n. 17; l'intervista a Sabino Cassese sempre in *Partecipazione: il compimento della democrazia*, Working Paper Fondazione Tarantelli, cit., nonché i commenti di T. Treu (*La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*), E. Ales (*La proposta della Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*), M. Corti (*L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*) e L. Zoppoli (*La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*) pubblicati in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, pp. 889-975.

In merito alle proposte di legge del decennio precedente vedi invece i commenti di L. Zoppoli (*Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*), P. Olivelli (*La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*), G. Proia (*La partecipazione dei lavoratori tra realtà e prospettive. Analisi della normativa interna*), M. Napoli (*La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*), M. Castro (*Le traiettorie della partecipazione nel caso italiano: un'occasione di modernizzazione*), T. Treu (*Le proposte parlamentari sulla partecipazione*), M. Damiani. M. Uvalic (*Teoria e prassi della partecipazione finanziaria in Europa*) e J. Lo-witzsch (*Problemi e prospettive della partecipazione finanziaria: incentivi fiscali e opportunità degli schemi ESOP*) pubblicati in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2010, pp. 19-151.

Per una valutazione politica della proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl vedi D. Di Vico, *Requiem per il 1° maggio*, in *Il Foglio*, 1° maggio 2025.

Per una rassegna comparata delle esperienze di partecipazione e dei relativi concetti tecnici ancora attuale è il corposo studio curato da G. Arrigo, G. Casale, *A comparative overview of terms and notions on employee participation*, International Labour Organization, 2010, Working Document No. 8.

Per una efficace e recente sintesi ragionata delle fonti internazionali e comunitarie in materia di partecipazione vedi F. Hendrickx, I. Durri, C. Stylogiannis, *Worker participation in the Enterprise*, in G. Davidov, B. Langille, G. Lester (eds.), *The Oxford Handbook of The Law of Work*, Oxford University Press, 2024, pp. 467-480.

## **II.** **DEFINIZIONI**

(articolo 2)

*di Ilaria Armaroli e Giovanni Pigliarmini*

### **1. I termini oggetto di definizione legislativa**

L'articolo 2 della legge offre una definizione sintetica di sei termini o istituti giuridici chiave rispetto alla disciplina della partecipazione dei lavoratori.

Quattro di questi si riferiscono alle diverse tipologie di partecipazione dei lavoratori disciplinate nei capi II, III, IV e V della legge, con la precisazione che il legislatore non ricomprende tutte le dimensioni della partecipazione già regolate da norme di legge ad esempio relativamente ai diritti di informazione e consultazione, ai premi di risultato e al coinvolgimento paritetico dei lavoratori (una raccolta e sistematizzazione della imponente normativa in tema di partecipazione era stata prodotta dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali nel 2010, attraverso il cosiddetto *Codice della partecipazione*).

Gli ultimi due termini – «contratti collettivi» ed «enti bilaterali» – riguardano invece altri due importanti canali istituzionalizzati di partecipazione (rispettivamente conflittuale e collaborativa) per la regolazione congiunta del mercato del lavoro e per concorrere alle

decisioni datoriali in materia di organizzazione e regolazione del lavoro attraverso cui il legislatore, in diversi passaggi del testo di legge, affida un ruolo complementare e di sostegno alla partecipazione. Una tecnica di normazione questa, coerente con la tradizione italiana della legislazione di sostegno alla contrattazione collettiva e alla bilateralità e con l'orientamento prevalente nella riflessione dottrinale che smentisce una inevitabile – ma comunque non impossibile (come testimonia anche la Cgil nella sua audizione presso il Senato lo scorso 25 marzo) – incompatibilità o contrapposizione tra partecipazione e contrattazione, tra condivisione e conflitto (con effetti sostitutivi dell'una o dell'altra dimensione). Non pochi studi tendono anzi a promuovere, per il miglior conseguimento di obiettivi di efficienza ed equità, una integrazione delle procedure partecipative nei sistemi di contrattazione collettiva e relazioni industriali (Baglioni, 1995; D'Antona, 1992; Moore e Miljus, 1989; Ponzellini e Della Rocca, 2015; Romagnoli, 1968).

Da apprezzare, come meglio si vedrà nel prosieguo di questo primo commento alla legge, anche il tentativo di promuovere non soltanto la coesistenza di diverse tipologie di partecipazione e dialogo nei luoghi di lavoro ma anche, in qualche caso, una loro esplicita integrazione. Nello specifico, questo avviene laddove si contempla la possibilità che un rappresentante dei lavoratori che aderiscono ai piani di partecipazione finanziaria sieda nel consiglio di sorveglianza (articolo 3, comma 3), nonché la facoltà per le commissioni paritetiche, esaurita la procedura consultiva, di dare effettività anche alla partecipazione organizzativa, definendo piani di

miglioramento o innovazione (articolo 10, comma 5). Inoltre, come si è detto, la legge autorizza la contrattazione collettiva a dettagliare le specifiche modalità di esercizio delle diverse declinazioni della partecipazione e al contempo, promuove un ruolo di supporto della partecipazione consultiva ai tavoli negoziali, attraverso la trasmissione di materiali ed elementi utili da parte delle commissioni paritetiche (articolo 9, comma 3).

La combinazione funzionale di diverse procedure di partecipazione è stata infatti associata nel dibattito scientifico a risultati maggiormente positivi in termini di performance economica e organizzativa, nonché qualità del lavoro, rispetto alla presenza di singoli canali partecipativi o di diverse pratiche che però non sono messe in relazione tra loro (Cox e altri, 2006; Looise e altri, 2011).

Rispetto all'originario progetto di legge promosso dalla Cisl, come osservato anche da Ugl in sede di audizione in Senato lo scorso 25 marzo, va specificato che l'attuale testo normativo non contiene la definizione di "impresa socialmente sostenibile". Ciò comprensibilmente in quanto è venuto meno anche l'articolo costitutivo di un *Garante della sostenibilità sociale delle imprese*, che avrebbe dovuto valutare la condotta delle imprese sulla base dell'adozione di pratiche partecipative, dell'applicazione dei contratti collettivi e dell'erogazione della formazione ai lavoratori. Inoltre, è stata soppressa anche la definizione di «piccoli azionisti», ovvero i titolari di quote contenute di azioni che sulla base della proposta di legge avrebbero potuto stipulare accordi di

affidamento fiduciario con diritto di voto nelle assemblee societarie. Una declinazione della partecipazione finanziaria questa, che è stata rimossa dagli emendamenti approvati alla Camera dei Deputati. Nel testo finale della legge varata dal Parlamento è stata invece aggiunta una specificazione del termine «enti bilaterali».

Infine, va sottolineata l'assenza di una definizione di «rappresentanti dei lavoratori», concetto impiegato in molti passaggi della legge, anche in alternativa, come nell'ambito della partecipazione consultiva (capo V), alle rappresentanze sindacali unitarie e alle rappresentanze sindacali aziendali.

La mancanza di indicazioni normative per l'identificazione di questi attori – che, oltre ad esplicitare i canali tradizionali delle RSA e della RSU, avrebbero potuto rinviare alla contrattazione collettiva per aprire la strada anche a nuovi modelli di rappresentanza sul lavoro (Nogler, 2025) – potrebbe generare scetticismi, confusione e anche conflitti in sede di attuazione della legge.

Il 1° febbraio 2024, nella sua audizione presso la VI Commissione Finanze e XI Commissione Lavoro Pubblico e Privato della Camera dei Deputati, la Cgil si preoccupava infatti di affermare che era necessario garantire, coerentemente con il modello della RSU, l'elezione da parte dei lavoratori anche dei loro rappresentanti che siedono negli organismi di partecipazione.

## 2. Considerazioni sulla terminologia utilizzata

Il quadro definitorio proposto all'articolo 2 della legge è particolarmente apprezzabile alla luce dell'eterogeneità, e in qualche caso anche vaghezza della terminologia diffusa su questo tema tanto nel lessico giuridico (si veda Ales, 2020) quanto nel linguaggio politico e sindacale (si veda, ad esempio, l'analisi della contrattazione aziendale sulle tematiche afferenti alle relazioni industriali contenuta nell'XI Rapporto ADAPT, *La contrattazione collettiva in Italia 2024*), che è in parte il riflesso della mancanza di una comune consapevolezza di cosa sia la partecipazione e un possibile ostacolo al suo sviluppo.

Da questo punto di vista, l'azione classificatoria della legge potrebbe favorire una maggiore uniformità nel lessico impiegato dal decisore politico e dalle parti sociali ed evitare fraintendimenti sulla natura delle pratiche di partecipazione attuate nelle aziende.

Tuttavia, come si illustrerà nel dettaglio nei successivi paragrafi, le espressioni proposte per distinguere le diverse tipologie di partecipazione presenti nel testo di legge, non sono del tutto coerenti nelle dimensioni analitiche enfatizzate.

Se infatti, gli aggettivi «gestionale» e «organizzativa» alludono a un *ambito* decisionale su cui verte la partecipazione, la qualifica «consultiva» fa riferimento alla sola *intensità* della procedura partecipativa, mentre con i termini «economica e finanziaria» si introducono varianti

della partecipazione che non intervengono più sui *processi* decisionali, quanto su quelli distributivi.

L'incongruenza terminologica, se da un lato può creare confusione a livello concettuale, dall'altro può essere efficace per chiarire ai destinatari della legge gli attributi specifici della partecipazione che si vogliono promuovere.

Rispetto invece all'impiego del termine «partecipazione» in luogo di «coinvolgimento» (questione sollevata da Confcommercio lo scorso 25 marzo nella audizione presso la X Commissione del Senato della Repubblica) va notato che la riflessione dottrinale non è ancora unanime sul punto.

Da un lato, persiste pur progressivamente attenuandosi la vecchia dicotomia tra le due espressioni, che ricomprendeva nel «coinvolgimento» pratiche subottimali (perché di derivazione manageriale, finalizzate all'ottimizzazione delle performance organizzative e/o caratterizzate da una scarsa influenza dei lavoratori nei processi decisionali) rispetto a quelle classificate come «partecipazione» (termine più caro al lessico sindacale, connotato di ideali democratici e declinato principalmente attraverso forme indirette e collettive di espressione) (Hyman e Mason, 1995; Leonardi, 2016).

Dall'altro, i due termini sono sempre più spesso impiegati alla stregua di sinonimi (Campagna e Pero, 2017; Marchington, 2015), anche se nell'ordinamento comunitario tendono a ricomprendersi nella parola «coinvolgimento» le diverse *intensità* dell'influenza dei lavoratori

sulle decisioni dell'impresa (Alaimo, 2014; Arrigo e Casale, 2010).

Questa interpretazione è stata trasposta in Italia nel decreto legislativo n. 188/2005 di recepimento della Direttiva 2001/86/CE sulla Società Europea.

Abbastanza coerente è anche la definizione di «coinvolgimento» proposta nell'articolo 11 del decreto legislativo n. 112/2017 in materia di impresa sociale, che comprende infatti sia meccanismi di consultazione che di partecipazione, termine che tuttavia non viene definito (si veda anche Ales, 2020).

Un'ulteriore accezione del concetto di «coinvolgimento» è invece data dall'articolo 4 del Decreto interministeriale del 25 marzo 2016, in relazione a quella particolare modalità di partecipazione diretta dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, da realizzarsi nell'ambito di gruppi nei quali operino responsabili aziendali e lavoratori, con la possibilità per questi ultimi di esprimere opinioni che siano considerate di pari livello, importanza e dignità di quelle espresse dalle figure manageriali (si veda sul punto la Circolare n. 28/E del 2016).

Ai sensi di questa previsione quindi il «coinvolgimento» è associato a una specifica *forma* (diretta) della partecipazione organizzativa, sfera che anche negli studi che hanno tradizionalmente adottato una distinzione tra i due termini, è stata più spesso – anche se non necessariamente – riferita alla variante più *debole* del «coinvolgimento» rispetto a quella più *forte* della «partecipazione», senza eccezioni attribuita all'influenza nei processi decisionali di natura strategica (Baglioni, 2001). E infatti, è

solo definendo la partecipazione organizzativa, che anche la nuova legge ricorre, come meglio si vedrà nei paragrafi successivi, al termine «coinvolgimento».

Diversamente, le altre tipologie di partecipazione sviluppate nel nuovo testo di legge sono esplicitate attraverso altre locuzioni, talvolta persino tautologiche, come vedremo, nei casi della partecipazione economica e finanziaria e della partecipazione consultiva (così ha osservato anche Ales, 2023).

Significativo appare, invece, il ricorso all'espressione «forme di collaborazione dei lavoratori» per descrivere la partecipazione gestionale, poiché (come è stato osservato *supra*, nel commento di Michele Tiraboschi), si tratta del medesimo termine scelto, dopo un complesso confronto in sede di Assemblea costituente, all'articolo 46 della Costituzione, di cui la legge in commento vuole essere attuazione, in luogo del concetto (ritenuto più dirompente rispetto alle logiche che governano il sistema economico capitalistico) di «partecipazione».

### **3. La partecipazione gestionale**

La prima definizione offerta dall'articolo 2, conformemente alla struttura della legge, è quella di «partecipazione gestionale», intesa come «la pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa».

Si tratta di una partecipazione che, come esplicitato nel capo II, è di *forma* indiretta o rappresentativa, poiché avviene tramite l'ingresso dei rappresentanti dei lavoratori

negli organi societari dell'impresa: il consiglio di sorveglianza, per le imprese a governance dualistica e il consiglio di amministrazione, per le imprese a governance monistica. Da questo punto di vista, si può parlare di una partecipazione "interna" od "organica".

L'*ambito* decisionale su cui questo tipo di partecipazione incide può definirsi "strategico" o "gestionale", poiché relativo alle scelte strategiche o di "governance" dell'impresa, per usare il termine impiegato nel documento di Cgil, Cisl e Uil *Un moderno sistema di relazioni industriali* del 14 gennaio 2016.

Si tratta, nella famosa elaborazione di Baglioni (2001, p. 26), di partecipazione alle «scelte "politiche" delle imprese (investimenti, localizzazione, tecnologie, tipi di prodotti, ecc.) e alla sorte dell'impresa (proprietà, controllo, cessioni e acquisizioni, alleanze e fusioni, successioni)».

L'*intensità* di questa variante della partecipazione è elevata, scostandosi dagli schemi pluralistici nella netta distinzione di ruoli e responsabilità fra impresa e dipendenti. Essa predispone un terreno di condivisione delle scelte «superando l'estraneità della rappresentanza dei lavoratori nei confronti del destino dell'impresa» (Baglioni, 2015, p. 281), dato il diritto di voto conferito ai componenti degli organi di indirizzo strategico e governo dell'impresa, secondo le disposizioni del Codice civile e statutarie applicabili.

Sull'effettiva intensità delle procedure partecipative enunciate agli articoli 3 e 4 della legge inciderà però, da un lato, la natura specifica dell'organo di partecipazione

dei lavoratori, se si tratterà di una struttura di controllo e indirizzo generale dell'impresa (il consiglio di sorveglianza), o piuttosto di una anche incaricata della gestione esecutiva (il consiglio di amministrazione), e dall'altro, il numero esatto dei rappresentanti dei lavoratori in rapporto agli altri componenti degli organi societari, questione demandata dalla legge in commento ai contratti collettivi.

#### **4. La partecipazione economica e finanziaria**

La «partecipazione economica e finanziaria» è invece definita come «la partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato».

Non si tratta quindi di una partecipazione che investe il *processo* decisionale o deliberativo, come le altre tipologie di partecipazione contemplate dalla legge, ma quello economico e finanziario, anche detto “distributivo”, relativo cioè alla distribuzione ai lavoratori di quote azionarie, profitti o risultati di produttività e performance dell'impresa.

In particolare, sono oggetto degli articoli 5 e 6 della legge, la distribuzione degli utili (*profit sharing*) e la partecipazione finanziaria e azionaria (*share ownership*).

In entrambi i casi, il coinvolgimento dei lavoratori è di *forma* diretta, poiché riguarda direttamente – e non mediante la rappresentanza – i lavoratori, i quali partecipano agli utili e al capitale dell'impresa.

Non è invece trattata specificatamente dalla legge, una terza possibile declinazione della partecipazione economica e finanziaria, già oggetto di normativa fiscale e materia ampiamente diffusa nella contrattazione decentrata, ovvero i premi di risultato, benché un intreccio virtuoso tra questi strumenti di *gain sharing* e la partecipazione azionaria venga promosso all'articolo 6 (si veda sul punto anche il commento di Michele Dalla Sega).

L'*intensità* della partecipazione economica e finanziaria può essere elevata se sulla base degli statuti, come previsto all'articolo 2351 del Codice civile, ogni azione o altro strumento finanziario garantirà anche diritto di voto nelle assemblee dei soci.

Inoltre, il peso dei lavoratori azionisti nell'organo assembleare può aumentare se essi sono riuniti in specifiche associazioni, che ai sensi dell'articolo 141 del Testo unico delle disposizioni in materia di intermediazione finanziaria, in occasione della richiesta di conferimento di deleghe di voto, possono trasmettere raccomandazioni, dichiarazioni o altre indicazioni idonee ad influenzare il voto dei propri associati.

È stata invece espunta dal testo di legge, in seguito agli emendamenti approvati alla Camera dei Deputati, la previsione di un'ulteriore forma di tutela e rappresentanza degli interessi collettivi dei lavoratori azionisti, per mezzo degli accordi di affidamento fiduciario (su questo, si veda sempre il commento di Michele Dalla Sega all'articolo 6).

Tuttavia, l'articolo 3, comma 3, della legge in commento preserva la possibilità di integrare la partecipazione

finanziaria a quella gestionale, attraverso l'ingresso di un rappresentante dei lavoratori aderenti ai piani di partecipazione finanziaria nel consiglio di sorveglianza.

## 5. La partecipazione organizzativa

La «partecipazione organizzativa» è intesa dal legislatore come «il complesso delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa».

Si tratta di una definizione tendenzialmente in linea con le concettualizzazioni elaborate nella riflessione scientifica, che complessivamente fanno riferimento all'implementazione delle scelte strategiche a livello organizzativo e alla gestione ordinaria dell'impresa, toccando temi come l'orario di lavoro, la salute e la sicurezza, gli schemi retributivi, ecc. (Baglioni, 2001; Gallie e altri, 2001; Knudsen e altri, 2011).

Tuttavia, il capo IV della legge, che è specificatamente dedicato alla partecipazione organizzativa, si riferisce a precise scelte in questo *ambito*, e cioè a decisioni relative ai «piani di miglioramento e innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro». Fuoriescono pertanto dal perimetro di questa legge quelle scelte ormai routinarie e strutturate nella gestione organizzativa dell'impresa (sulla distinzione tra la *finalità* gestionale e innovativa della partecipazione organizzativa, si veda Campagna e Pero, 2017).

Benché spesso distinto nel dibattito scientifico, anche l'*ambito* operativo sembra incluso nei processi

decisionali oggetto della partecipazione organizzativa, per come definita nel testo di legge.

Tale sfera è stata infatti associata alla micro-organizzazione del lavoro, ovvero all'influenza che i lavoratori possono esercitare sulle modalità di esecuzione dei compiti e obiettivi assegnati (*task discretion* o *work role participation*), e sulle scelte connesse a problemi e a miglioramenti del funzionamento di singole unità produttive (Baglioni, 2001; Campagna e Pero, 2017; Gallie e altri, 2001; Knudsen e altri, 2011; Wikhamn e altri, 2012).

Come per la partecipazione gestionale, anche in *ambito* organizzativo, il coinvolgimento dei lavoratori è di *forma* indiretta o rappresentativa, avviene cioè, in conformità con quanto disposto nel capo IV, tramite la rappresentanza e specificatamente in seno a commissioni composte in egual numero da rappresentanti dell'impresa e dei lavoratori.

Tuttavia, richiamando nelle locuzioni usate anche l'*ambito* operativo, non è possibile escludere che anche *forme* dirette di partecipazione dei lavoratori, ovvero non mediate dalla rappresentanza, possano generarsi dalla partecipazione organizzativa contemplata dalla legge (ad esempio, tramite l'ingresso di singoli lavoratori, oltre ai loro rappresentanti, nelle commissioni paritetiche, o la predisposizione di gruppi di lavoro o sistemi per la rilevazione dei suggerimenti dei lavoratori nell'ambito dei piani di miglioramento e di innovazione).

La sfera operativa delle decisioni relative all'organizzazione del lavoro è stata infatti comunemente associata

alla partecipazione diretta dei lavoratori, poiché necessita delle loro competenze cognitive e professionali.

Il grado di *intensità* della partecipazione è medio, implicando la predisposizione congiunta di mere proposte di piani di miglioramento o innovazione, contrariamente alla prima formulazione della disciplina in questo ambito, che attribuiva alle commissioni una vera e propria funzione decisionale sui piani di sviluppo.

Dal punto di vista dell'*intensità* della partecipazione organizzativa, anch'essa poteva essere quindi definita come consultiva – alla stregua della tipologia di partecipazione sviluppata nel capo V, attribuito che è infatti descritto all'articolo 2 della legge come l'espressione di pareri e proposte.

Tuttavia, all'interno del capo V concernente la partecipazione consultiva, è rimasta inalterata dal progetto di legge originario la previsione relativa alla possibilità per le aziende, al termine della procedura consultiva, di dare avvio alla definizione congiunta, in seno alle commissioni paritetiche, di piani (e non proposte di piani) di miglioramento e innovazione ai sensi dell'articolo 7. Questa previsione normativa sembra allora attribuire alle commissioni paritetiche, purché venga esaurita la consultazione dettagliata all'articolo 10 e si manifesti una coerente iniziativa aziendale, anche un potere decisionale, elevando il grado di *intensità* della partecipazione organizzativa.

## 6. La partecipazione consultiva

Coerentemente con la prassi negoziale in tema di partecipazione (documentata in Armaroli e Impellizzieri, 2025; Impellizzieri, 2023; e nei Rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia), che era stata in parte descritta anche nella relazione di accompagnamento al progetto di legge presentato dalla Cisl, le commissioni bilaterali sono la sede scelta dal legislatore anche per lo sviluppo della «partecipazione consultiva», quarta definizione proposta, che, come già accennato, «avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere».

Diversamente delle precedenti formulazioni, quest'ultima non allude a uno specifico *processo* o *ambito* in cui vengono coinvolti i lavoratori o i loro rappresentanti (gestionale, organizzativo o economico e finanziario), ma fa riferimento all'*intensità* della procedura partecipativa che corrisponde, appunto, alla consultazione, definita coerentemente con le concettualizzazioni fornite dalla riflessione accademica (Eurofound, 2015; Geary e Sisson, 1994; Marchington e Wilkinson, 2005) e nell'ordinamento comunitario.

Tuttavia, va segnalato che nei decreti legislativi n. 25/2007 e n. 188/2005 di attuazione rispettivamente delle direttive 2002/14/CE sull'informazione e la consultazione dei lavoratori e 2001/86/CE sulla Società Europea, la consultazione è descritta non tanto come processo unilaterale *bottom-up*, per mezzo dell'espressione di pareri da parte dei rappresentanti dei lavoratori (dimensione comunque contemplata dalle previsioni di

derivazione comunitaria), ma soprattutto come interazione bilaterale, attraverso l'apertura di un dialogo e lo scambio di opinioni tra datore di lavoro e rappresentanza dei lavoratori.

Si tratta di una sfumatura della partecipazione consultiva che invece non emerge esplicitamente dalla definizione proposta all'articolo 2 della legge in commento, anche se nella procedura di consultazione meglio delineata all'articolo 10, sono previsti tanto la trasmissione di un parere scritto da parte dei rappresentanti dei lavoratori, quanto un riscontro del datore di lavoro, e viene quindi contemplato, nella disciplina specifica, un processo di comunicazione bilaterale.

Non si trovano, invece, informazioni specifiche sull'*ambito* decisionale su cui si concentrerà la consultazione in oggetto nemmeno all'interno degli articoli che compongono il capo V (contrariamente alla formulazione originaria della legge – si veda sul punto anche il commento di Giorgio Impellizzieri che segue), che su questa e altre questioni delega i contratti collettivi.

## **7. Contratti collettivi**

Attraverso le definizioni di «contratti collettivi» ed «enti bilaterali», la legge individua chi è deputato a governare le diverse forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Per quanto concerne i contratti collettivi, questi possono: *a)* disciplinare forme di partecipazione dei lavoratori al consiglio di sorveglianza di una società per azioni

(articolo 3, comma 1), definendone anche le procedure e i criteri per identificare i rappresentanti dei lavoratori (articolo 3, comma 2); *b*) prevedere forme di partecipazione al consiglio di amministrazione e, ove costituito, al comitato per il controllo sulla gestione (articolo 4, comma 1); *c*) introdurre processi di distribuzione degli utili ai lavoratori e alle lavoratrici (articolo 5, comma 1; articolo 6, comma 1); *d*) prevedere, tra i lavoratori, soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa (articolo 8, comma 1); *e*) definire la composizione delle commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva dei lavoratori (articolo 9, comma 1); *f*) introdurre disposizioni di miglior favore rispetto a quelle previste dalla legge (articolo 11).

Tuttavia, l'articolo 2, comma 1, lett. *e*) chiarisce che solo «i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria, ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81» possono intervenire in tutti gli ambiti sopra elencati.

La legge, quindi, compie un'operazione di selezione della fonte abilitata ad esercitare le deleghe di legge in favore dell'autonomia collettiva in materia di partecipazione, cui il legislatore devolve ampie competenze integrative o modificative di norme altrimenti inderogabili. Rispetto alla definizione offerta dalla legge, occorre fare alcune precisazioni.

La definizione di «contratti collettivi» data dalla legge non è certamente nuova all'ordinamento (e all'interprete), posto che la stessa è perfettamente sovrapponibile a quella contenuta nel c.d. Testo Unico dei contratti di lavoro (cfr. articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81) e mirata a definire quali contratti collettivi possono modificare o integrare la disciplina legale per flessibilizzare o regolare l'impiego di alcune tipologie contrattuali (Tomassetti, 2016). Pertanto, se la definizione è pressappoco la medesima, si ripropongono i medesimi nodi interpretativi.

Sotto un primo profilo, occorre evidenziare che il legislatore – ad eccezione che nell'ambito della partecipazione agli utili, conformemente all'attuale disciplina fiscale e nell'introduzione di figure di riferimento per la partecipazione organizzativa – non esprime una particolare preferenza per un determinato livello di contrattazione, rimettendo la possibilità d'intervento sulla materia della partecipazione a qualsiasi contratto collettivo purché questo sia sottoscritto da associazioni sindacali dotate di un adeguato grado di rappresentatività (Passalacqua, 2016).

Pertanto, l'autonomia collettiva resta libera di scegliere il livello negoziale più adatto ad intervenire sui diversi profili della materia.

Senonché, laddove in un dato sistema contrattuale le parti decidessero di comune accordo di distribuire l'esercizio delle deleghe di legge fra più livelli contrattuali – per esempio, affidando la disciplina della partecipazione gestionale al livello nazionale e la disciplina

della partecipazione consultiva al livello territoriale – la contrattazione aziendale resterebbe comunque libera di esercitare direttamente tutti i rinvii della suddetta legge. Le RSA e le RSU sono infatti destinatarie di una autonomia negoziale propria, residuando semmai una responsabilità sul piano endo-associativo tra queste e le associazioni sindacali nazionali alle quale sono legate, avendo agito in violazione di una determinata politica contrattuale.

Laddove poi la contrattazione aziendale dovesse prevedere disposizioni migliorative rispetto a quelle disposte dal CCNL o dal contratto territoriale, queste possono essere ritenute non solo legittime dal punto di vista dell'autonomia negoziale di cui godono le articolazioni periferiche del sindacato ma anche perché è la legge stessa a fare «salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti collettivi» (articolo 11).

Sotto un secondo profilo, ovvero quello che attiene alla rappresentatività (a livello nazionale) delle associazioni sindacali sottoscrittrici il contratto collettivo, è opportuno evidenziare alcuni aspetti.

Anzitutto, seguendo la lettera della legge, la maggiore rappresentatività comparata deve essere verificata tanto sul versante datoriale che sul versante delle associazioni sindacali che rappresentano i lavoratori, eccezion fatta per l'ambito aziendale, dove la controparte negoziale in rappresentanza dell'impresa è il solo datore di lavoro (semmai solo assistito dall'associazione datoriale alla quale aderisce in chiave consulenziale); in questo caso specifico, infatti, la maggiore rappresentatività

comparata va verificata solo rispetto alle associazioni sindacali dei lavoratori.

Inoltre, la legge è chiara nell'indicare che è il «piano nazionale» la dimensione geografica idonea ad apprezzare il grado di rappresentatività comparata delle associazioni sindacali dei datori e dei lavoratori, vincolando a questo ambito anche i livelli inferiori di contrattazione.

In altri termini, le associazioni sindacali sottoscriventi il contratto collettivo territoriale o le associazioni sindacali dei lavoratori sottoscriventi il contratto aziendale devono essere diretta espressione delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative a livello nazionale.

È del resto proprio la disposizione di legge ad imporre un collegamento soggettivo tra le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e gli organismi di rappresentanza aziendali laddove, nell'abilitare alla delega anche i contratti aziendali, impone che questi siano sottoscritti dalle "loro" rappresentanze aziendali, intendendo per tali le RSA o le RSU collegate alle associazioni sindacali nazionali.

Una scelta che può essere ritenuta ragionevole, posto che non è remoto il rischio che il datore di lavoro possa essere fortemente orientato a negoziare con sigle poco o nulla rappresentative a livello nazionale e quindi più "propense" ad accogliere i loro *desiderata*, alimentando così quel sindacalismo (e quella contrattazione) "di comodo" che l'articolo 17 dello Statuto dei lavoratori vieta espressamente.

Senonché, la legge è però muta sul come e con quali criteri individuare le associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sottoscrittrici i contratti collettivi.

A questo proposito, è opportuno segnalare che in sede di lettura al Senato era stato presentato un emendamento volto ad introdurre un sistema di misurazione della «rappresentatività delle organizzazioni sindacali dei lavoratori privati e dei datori di lavoro» (così il titolo dell'emendamento proposto dagli onorevoli Camusso, Zampa, Zambito, che prevedeva l'introduzione dell'articolo 2-*bis*), incentrato su diversi indici tra loro diversamente combinati (*in primis*, dato associativo per i sindacati dei lavoratori; media ponderata tra dato associativo e numero di lavoratori occupati per le associazioni datoriali). Emendamento che, però, non è stato accolto nel testo definitivo.

Pertanto, la rappresentatività delle associazioni sindacali continuerà a dover essere valutata secondo i canoni tradizionali elaborati dalla dottrina, dalla giurisprudenza e dalla prassi amministrativa e cioè il dato associativo ponderato con una pluralità di criteri volti ad una verifica del grado di effettiva rappresentatività degli attori sindacali, che includono: la partecipazione alla formazione e alla stipulazione di contratti collettivi di ogni livello; la partecipazione alla composizione delle vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro; la presenza nelle diverse categorie produttive; la diffusione territoriale del sindacato.

Peraltro, a confermare la valenza (sia pure suppletiva) dei suddetti criteri concorre anche il fatto che questi siano stati talvolta richiamati anche in alcune specifiche disposizioni di legge.

Il riferimento è all'articolo 2 della legge n. 902/1977, che disciplina la suddivisione dei patrimoni residui delle organizzazioni sindacali fasciste, attribuendone una piccola percentuale (pari al 7%) alle associazioni «maggiormente rappresentative tenuto conto: della consistenza numerica dei soggetti rappresentati; dall'ampiezza e diffusione delle strutture organizzative; della loro partecipazione alla formazione e stipulazione di contratti collettivi di lavoro; della loro effettiva partecipazione alla trattazione delle controversie individuali, plurime e collettive di lavoro».

Un secondo riferimento è poi all'articolo 4, comma 5, della legge n. 936/1986, che ai fini della nomina dei rappresentanti presso il Cnel prevede i seguenti indicatori: partecipazione alla formazione e alla stipulazione di contratti collettivi di ogni livello; partecipazione alla composizione delle vertenze individuali, plurime e collettive di lavoro; presenza nelle diverse categorie produttive; diffusione territoriale del sindacato.

Senonché, la selezione della fonte contrattual-collettiva attraverso il criterio della maggiore rappresentatività in termini comparativi non si perfeziona comparando solo gli indici sopra richiamati allo scopo di individuare in chiave selettiva (e non inclusiva) la rappresentatività della singola organizzazione che firma il contratto collettivo deputato a recepire le deleghe della

legge. Occorre, invece, comparare le coalizioni sindacali nel loro insieme e quindi anche i sistemi di contrattazione e il numero di lavoratori e imprese ai quali si applica un dato sistema contrattuale (secondo un nuovo corso della giurisprudenza in materia; cfr. Trib. Campobasso, 10 aprile 2024).

Del resto, il criterio della maggiore rappresentatività comparata, a differenza del suo predecessore (cioè la *sola* maggiore rappresentatività), ha lo scopo di dirimere un potenziale conflitto tra più contratti collettivi, riservando l'esercizio della delega disposta dalla legge ad un solo sistema contrattuale in una data categoria merceologica e cioè a quello sottoscritto dalla coalizione sindacale «comparativamente più rappresentativa» a livello nazionale, perché presumibilmente capace di realizzare assetti degli interessi collettivi più efficienti, ampi e stabili, a differenza di contratti collettivi sottoscritti da una coalizione sindacale comparativamente minoritaria rispetto alla prima (D'Antona, 1998).

Giova precisare che in assenza del requisito richiesto dalla legge, le disposizioni del contratto collettivo che non sia sottoscritto da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o da loro rappresentanti a livello periferico, sono da ritenersi prive di ogni efficacia giuridica, quantomeno relativamente agli ambiti che la legge delega all'autonomia collettiva in materia di partecipazione.

Con la conseguenza che, a titolo di esempio, un processo di distribuzione degli utili, laddove disciplinato da un contratto collettivo sottoscritto da organizzazioni

sindacali minoritarie, non consente all'impresa di accedere alle agevolazioni fiscali previste dalla legge (o nel caso di avvenuto godimento, ad un possibile recupero delle stesse da parte degli enti impositori).

## 8. Enti bilaterali

La legge affida agli «enti bilaterali» il compito (facoltativo) di favorire «forme di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione delle imprese» che occupano meno di 35 dipendenti (cfr. articolo 8) e anche di finanziare corsi di formazione per i rappresentanti dei lavoratori che prendono parte al consiglio di sorveglianza, al consiglio di amministrazione o, nell'ambito della partecipazione organizzativa, alle commissioni paritetiche.

Anche in questo caso, però, la legge precisa che non tutti gli enti bilaterali possono svolgere tali funzioni ma – richiamando la legge Biagi (articolo 2, comma 1, lettera *b*, del decreto legislativo n. 276/2003) – affida le stesse solo a quelli «costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro».

Di conseguenza, in assenza del requisito imposto dalla legge – che va interpretato e applicato nei termini precedentemente detti (cfr. *supra*) – ogni atto prodotto dall'ente bilaterale è da ritenersi privo in radice di qualsivoglia efficacia giuridica.

Da tempo, infatti, si esprime in questo senso sia la giurisprudenza (*ex multis*, Trib. Trento 10 settembre 2020,

n. 128) che la prassi amministrativa (cfr. circolare INL 1° giugno 2018, n. 9, nonché nota circolare INL 4 marzo 2020, n. 1981), sia pure in riferimento a materie diverse che però la legge affida ai soli enti bilaterali generati da sistemi di contrattazione gestiti da associazioni sindacali dei datori e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale.

## 9. Bibliografia essenziale

Sulle possibilità di interazione e sinergia tra contrattazione e partecipazione, si vedano G. Baglioni, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, il Mulino, 1995; M. D'Antona, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1992, n. I, pp. 137-158; W. Moore, R.C. Miljus, *Integration of Collective Bargaining and Formal Worker Participation Processes: Boon or Barrier to Worker Rights?*, in *Employee Responsibilities and Rights Journal*, 1989, vol. 2, n. 3, pp. 217-231; A.M. Ponzellini, G. Della Rocca, *Continuità e discontinuità nelle esperienze di partecipazione dei lavoratori all'innovazione produttiva. Partecipazione istituzionale e partecipazione diretta*, in *Economia & Lavoro*, settembre-dicembre 2015, n. 3, pp. 55-66; U. Romagnoli, *Contrattazione e partecipazione. Studio di relazioni industriali in una azienda italiana*, il Mulino, 1968, e ivi la *Pre-fazione* di G. Giugni.

Per riflessioni sull'interazione tra diverse pratiche di partecipazione nei luoghi di lavoro, si vedano A. Cox,

S. Zagelmeyer, M. Marchington, *Embedding employee involvement and participation at work*, in *Human Resource Management Journal*, 2006, vol. 16, n. 3, pp. 250-267; K. Looise, N. Torka, J.E. Wigboldus, *Understanding worker participation and organizational performance at the firm level: In search for an integrated model*, in *Advances in Industrial and Labor Relations*, 2011, n. 18, pp. 87-113.

Sulla rappresentanza dei lavoratori in azienda, oltre la distinzione tra canale unico/confittuale e canale doppio/anche partecipativo, si veda L. Nogler, *Non di solo conflitto ma anche di partecipazione*, in *Il lavoro che cambia. A 55 anni dallo Statuto dei lavoratori*, Il Sole 24 Ore – Documenti, 2025, p. 10.

Per una ricostruzione delle definizioni normative della partecipazione, si veda E. Ales, *La partecipazione (bilanciata) nello Statuto dei Lavoratori: riflessioni sulle rappresentanze ex art. 9*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2020, n. 1, pp. 15-28.

Sulla terminologia impiegata nella disciplina contrattuale sulla partecipazione, si vedano i Rapporti annuali ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia editi da ADAPT University Press a partire dal 2014.

Sul dibattito scientifico in merito ai concetti di «coinvolgimento» e «partecipazione» si vedano A. Alaimo, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, Working Paper CSDLE “Massimo D’Antona”.IT, 2014, n. 219; G. Arigo, G. Casale, *A comparative overview of terms and notions on employee participation*, International Labour Organization, 2010, Working Document No. 8; G. Baglioni,

*Lavoro e decisioni nell'impresa*, il Mulino, 2001; L. Campagna, L. Pero, *Partecipazione e innovazione per aumentare la produttività*, in *Sviluppo & Organizzazione*, maggio/giugno 2017, pp. 42-52; J. Hyman, B. Mason, *Managing employee involvement and participation*, SAGE Publications, 1995; S. Leonardi, *Employee participation and involvement: the Italian case and trade union issues*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, 2016, vol. 22, n. 1, pp. 81-99; M. Marchington, *The role of institutional and intermediary forces in shaping patterns of employee involvement and participation (EIP) in Anglo-American countries*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 2015, vol. 26, n. 20, pp. 2594-2612.

Sul commento all'originaria proposta di legge presentata dalla Cisl in Parlamento, in particolare relativamente al quadro definitivo, si veda E. Ales, *La proposta della Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4, pp. 913-937.

Sulla partecipazione strategica si veda, in particolare, la riflessione di G. Baglioni in *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, il Mulino, 1995, e in *Lavoro e decisioni nell'impresa*, il Mulino, 2001.

Per approfondimenti sulla partecipazione organizzativa e operativa, si vedano G. Baglioni, *Lavoro e decisioni nell'impresa*, il Mulino, 2001; L. Campagna, L. Pero, *Partecipazione e innovazione per aumentare la produttività*, in *Sviluppo & Organizzazione*, maggio/giugno 2017, pp. 42-52;

D. Gallie, A. Felstead, F. Green, *Changing patterns of employee involvement*, SKOPE Working Paper 2001; H. Knudsen, O. Busck, J. Lind, *Work environment quality: The role of workplace participation and democracy*, in *Work, Employment and Society*, 2011, vol. 25, n. 3, pp. 379-396; W. Wikhamn, B.R. Wikhamn, J. Fasth, *Employee participation and job satisfaction in SMEs: investigating strategic exploitation and exploration as moderators*, in *The International Journal of Human Resource Management*, 2021, vol. 33, n. 16, pp. 3197-3223.

Per una panoramica sulla contrattazione collettiva in tema di procedure partecipative e commissioni paritetiche, si vedano I. Armaroli, G. Impellizzieri, *Ancora sulla contrapposizione (teorica) tra partecipazione e contrattazione*, in *Bollettino ADAPT*, 2025, n. 4; G. Impellizzieri, *La cosiddetta “partecipazione organizzativa”: un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4, pp. 1029-1056; e i Rapporti annuali ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia editi da ADAPT University Press a partire dal 2014.

Per approfondimenti sul concetto di consultazione, si vedano Eurofound, *Third European Company Survey – Direct and indirect employee participation*, 2015; J. Geary, K. Sisson, *Conceptualising direct participation in organisational change – The EPOC Project*, Eurofound, 1994; M. Marchington, A. Wilkinson, *Direct participation and involvement*, in S. Bach (a cura di), *Managing Human Resources*, Blackwell, 2005, pp. 398-423.

Sulla nozione di «sindacato comparativamente più rappresentativo» M. D’Antona, *Il quarto comma dell’art. 39*

*della Costituzione, oggi*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 1998, n. 80, pp. 665-698; più di recente, P. Tomassetti, *La nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2016, n. 2, pp. 369-392.

Sul rapporto tra diversi livelli di contrattazione nell'ambito della legislazione delegata, P. Passalacqua, *L'equior-dinazione tra i livelli della contrattazione quale modello di rinvio legale all'autonomia collettiva ex art. 51 del d.lgs. 81 del 2015*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2016, n. 2, pp. 275-302.

Sulle conseguenze giuridiche derivanti dall'assenza della rappresentatività comprata in capo alle associazioni sindacali istituenti l'ente bilaterale, G. Pigliarmini, *Contributo allo studio della certificazione nei rapporti di lavoro*, ADAPT University Press, 2024.

*Capo II*

**PARTECIPAZIONE GESTIONALE  
DEI LAVORATORI**



**III.**  
**PARTECIPAZIONE DEI RAPPRESENTANTI**  
**DEI LAVORATORI AL CONSIGLIO DI**  
**SORVEGLIANZA**

(articolo 3)

*di Emanuele Dagnino*

**1. La partecipazione gestionale: i rappresentanti  
dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza**

Dopo aver fornito, nell'ambito dell'articolo 2 (su cui vedi il commento di Ilaria Armaroli e Giovanni Pigliararmi), una definizione normativa della nozione di «partecipazione gestionale» nei termini de «la pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa» (si veda *supra*), con il capo II la legge disciplina nello specifico due forme di questa partecipazione strategica, conosciute e diffuse nell'esperienza comparata e nella disciplina euro-unitaria (i.e. nella Società europea di cui alla direttiva 2001/86/CE, recepita in Italia con il decreto legislativo 19 agosto 2005, n. 188) e consistenti nella presenza di rappresentanti dei lavoratori all'interno di specifici organi societari: la partecipazione al consiglio di sorveglianza (articolo 3) e quella al consiglio di amministrazione (articolo 4) (Corti, 2012; Biasi, 2013).

Occorre preliminarmente segnalare, come, rispetto alla proposta originaria della Cisl, sia stata espunta da questo

Capo una terza disposizione, specificamente dedicata alla partecipazione gestionale nelle imprese a partecipazione pubblica, che rappresentava in tale contesto una delle poche previsioni legislative cogenti (Ales, 2023) e di natura propriamente e direttamente obbligatoria rispetto alle forme di partecipazione (Corti, 2023).

Passando alla analisi del testo approvato, si può, invece, sottolineare come la collocazione delle disposizioni in materia di partecipazione gestionale all'interno del Capo II, coerentemente con l'ordine stabilito già in sede definitiva, non sia priva di significato.

La prima forma di partecipazione che viene disciplinata è quella “di vertice”, che riguarda l'amministrazione stessa dell'impresa attraverso la rappresentanza degli interessi dei lavoratori all'interno degli organi societari, e che tradizionalmente ha riscontrato le maggiori ritrosie, non soltanto nel contesto interno (Treu, 2023), dove – al di là della già richiamata Società Europea – aveva trovato finora una disciplina di riferimento soltanto all'interno della normativa in materia di impresa sociale (si veda articolo 11, legge n. 112/2017), come riscritta nell'ambito della c.d. riforma del Terzo Settore (si veda Costantino, 2018; Forino, 2020).

Nello specifico, con la disciplina della partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza di cui all'articolo 3 in commento, la legge provvede a definire la modalità di partecipazione gestionale nel caso di adozione del sistema dualistico (composto da consiglio di sorveglianza e consiglio di gestione) di cui agli articoli 2409-*octies* e seguenti del Codice civile. Si

tratta di un modello di *governance* societaria, estraneo alla tradizione italiana, la cui introduzione nell'ambito della riforma del diritto societario era stata accolta positivamente – tanto in sede dottrinale quanto in sede sindacale – quale importante occasione per rilanciare la partecipazione negli organi societari in Italia (Olivelli, 2005).

Rispetto al modello monistico e a quello ordinario tipico dell'esperienza italiana (*infra* articolo 4), infatti, quello dualistico consente di collocare la partecipazione in un organo con funzioni di controllo e indirizzo generale, certamente meno invasivo rispetto alle prerogative propriamente gestionali e amministrative del consiglio di gestione.

In questo contesto di riferimento, la disposizione si segnala per alcune fondamentali scelte di politica legislativa con riferimento alla natura di tale modello di partecipazione, al ruolo della contrattazione collettiva e al tipo di rappresentanza degli interessi dei lavoratori in seno al consiglio di sorveglianza, che meritano specifica attenzione e che sollevano, al contempo, alcuni dubbi interpretativi.

## **2. La (garanzia della) natura facoltativa della partecipazione al consiglio di sorveglianza**

Quanto alla natura della partecipazione al consiglio di sorveglianza disciplinata dalla legge, il testo adottato dall'articolo 3 dà risposta ad alcuni rilievi critici che erano stati sollevati da una parte del mondo produttivo

sulla scelta politica di fondo e dai primi commentatori sui profili tecnici della soluzione prevista dalla proposta originaria.

Quest'ultima rimetteva alla contrattazione collettiva – secondo la nozione qualificata dalla maggiore rappresentatività comparativa e dalla dimensione multilivello di cui all'articolo 2 sulle definizioni (e articolo 51, decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81) – la scelta di prevedere la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori dipendenti al consiglio di sorveglianza.

Tale formulazione aveva riscontrato l'opposizione – non nuova alla progettualità legislativa in materia (Treu, 2010) – del mondo datoriale, che contestava la possibilità che un vero e proprio obbligo di adozione di tale modello di partecipazione potesse discendere da atti di natura negoziale: non soltanto il contratto aziendale stipulato dall'impresa con le rappresentanze aziendali, ma anche i contratti collettivi settoriali o territoriali dalla stessa applicati.

Dal punto di vista tecnico, invece, era stato sottolineato come la via contrattuale alla partecipazione gestionale necessitasse, in ogni caso, di un recepimento da parte delle società interessate con idonei strumenti giuridici rispetto alle modifiche della composizione degli organi di *governance* interessati (Treu, 2023).

Rispetto al primo profilo, la prospettiva adottata dall'articolo 3 della legge – al pari di altre revisioni apportate nel corso del dibattito parlamentare della proposta di legge – è quella della garanzia della natura facoltativa e volontaria della partecipazione, in questo caso rimessa

alle scelte operate in sede statutaria e, di conseguenza, alla volontà unilaterale dell'impresa per come espressa dai soci.

È, quindi, nello statuto che si definisce, originariamente o tramite modifica, la volontà di adozione nella società della partecipazione «di uno o più rappresentanti dei lavoratori dipendenti» nel consiglio di sorveglianza.

Occorrerebbe domandarsi, almeno a livello teorico, se una volta abilitato lo statuto a prevedere tale forma di partecipazione gestionale, la contrattazione collettiva non resti comunque libera di spingersi fino alla definizione di un vero e proprio obbligo di adozione di tale modello da parte delle aziende cui si applicano i contratti collettivi, circostanza che, peraltro, assai difficilmente avrebbe potuto trovare concretizzazione al di fuori di singole esperienze aziendali anche nella formulazione originaria.

Infine, prima di addentrarsi sugli altri aspetti del modello regolatorio, va segnalato che con riferimento all'ambito applicativo della disposizione è venuto meno il riferimento, contenuto nella proposta originaria, alla estendibilità di tale forma di partecipazione alle cooperative di consumo. A fronte di tale eliminazione, la possibilità di estendere la partecipazione gestionale al modello cooperativo è gestita con una disposizione di taglio generale (articolo 14, su cui vedi il commento di Michele Tiraboschi) che rimette le concrete modalità applicative dell'intera disciplina in materia di partecipazione ad un giudizio di compatibilità con le peculiarità della società cooperativa.

### 3. Il ruolo della contrattazione collettiva

Privata del rinvio costitutivo (per alcuni autorizzatorio; Ales, 2023) dell'introduzione della partecipazione nel consiglio di sorveglianza, la contrattazione collettiva conserva una fondamentale centralità all'interno della disciplina di tale modello di partecipazione – coerente con il metodo contrattuale del sindacato, la Cisl, proponente il testo originario (Treu, 2023) - attraverso un ruolo che si articola su due livelli.

Ancor prima e ancor più, infatti, dell'esplicito rinvio in tema di individuazione dei rappresentanti dei lavoratori in seno al consiglio di sorveglianza di cui al comma 2, è nel comma 1 che si trova la massima espressione della via contrattuale e sindacale alla partecipazione adottata dal legislatore italiano. Gli statuti, infatti, possono “unilateralmente” prevedere tale forma di partecipazione «*qualora* disciplinata dai contratti collettivi».

La previsione conferma – o, forse, addirittura rafforza rispetto alla proposta originaria – l'opzione regolatoria secondo cui la contrattazione collettiva debba essere il cardine del sistema di partecipazione, anche gestionale, non soltanto nel *quantum* di partecipazione all'interno dei diversi contesti (settoriali, territoriali e aziendali), ma anche rispetto all'*an* della partecipazione (Corti, 2023).

È così – ossia subordinando la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori all'organo societario alla presenza di una disciplina nella contrattazione collettiva – che il legislatore italiano ha inteso adattare il modello di

partecipazione alla tradizione italiana delle relazioni industriali, cercando al contempo di superare le ritrosie e le paure, provenienti soprattutto dal mondo sindacale, di una contrapposizione, se non di una vera propria concorrenza ai danni della seconda, tra partecipazione (gestionale) e contrattazione collettiva.

E, d'altronde, si tratta di una opzione di politica legislativa che un crescente sostegno ha riscontrato non soltanto nei precedenti tentativi legislativi in materia di partecipazione, ma anche nella riflessione scientifica in materia (recentemente Zilio Grandi, Biasi, 2020; Zampini, 2020; Marino, 2020; *contra*, almeno in tale forma così incisiva, Zoppoli, 2023), ma che affonda le sue radici addirittura nel dibattito in sede di costituente come dimostrato dalla proposta Ghidini (sul punto, si veda Tosi, 2021).

Passando dalla possibilità stessa di adozione della partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza alla sua disciplina, il rinvio operato alle procedure definite dai contratti collettivi per l'individuazione dei membri del consiglio di sorveglianza sembra quanto più ampio e pieno, tanto in termini di modalità quanto in termini di numeri e, in larga misura, anche di profili di riferimento.

Vengono meno, nel confronto con una proposta originaria già piuttosto elastica sul punto, alcuni dei vincoli delineati ossia la previsione di una quota minima di rappresentanti (1/5) – comunque ampiamente minoritaria, a differenza di quanto avviene, per esempio, nel paradigmatico caso tedesco – e quella dell'obbligo di

definizione dei supplenti, anch'essi aspetti su cui sarà, quindi, la contrattazione collettiva a doversi esprimere.

#### **4. Quale rappresentanza dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza?**

Rispetto a tale ampia libertà in capo alla contrattazione collettiva di definizione delle regole di individuazione dei rappresentanti dei lavoratori, già rispetto alla proposta originaria erano state sollevate critiche con riferimento alla eccessiva incertezza riguardante il modello di rappresentanza – sindacale e/o non sindacale – relativo alla partecipazione all'organo societario (Ales, 2023).

In connessione con tale rilievo, occorre più in generale interrogarsi su quali siano gli effettivi confini dello spazio regolatorio riconosciuto alla fonte contrattual-collettiva con riferimento ai vincoli normativi presenti nella stessa legge e, in generale, nell'ordinamento.

In questo senso, gli studiosi della materia hanno da tempo rilevato come la disciplina interna relativa al consiglio di sorveglianza non soltanto non prevede espressamente, a differenza dell'esperienza tedesca da cui trae ispirazione, una rappresentanza dei lavoratori, ma definisca addirittura, ai sensi dell'articolo 2409-*duodecies*, comma 10, lettera *c*, del Codice civile, una situazione di incompatibilità derivante da «un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita che ne compromettano l'indipendenza» (si veda Biasi, 2013).

Al netto del dibattito relativo alla natura assoluta o relativa (ossia condizionata alla verifica dell'effettiva mancanza di indipendenza) della preclusione (v, in particolare, Gottardi, 2014), alcuni commentatori hanno ritenuto che dall'esistenza di tale vincolo generale derivasse l'obbligo di individuare i rappresentanti in seno al consiglio di sorveglianza tra soggetti che non siano lavoratori della società (Giaccaglia, 2024).

Un'altra lettura sembra possibile e maggiormente convincente.

L'articolo 3, comma 2, della legge, infatti, esplicitamente stabilisce che, nel definire le procedure di individuazione dei rappresentanti, la contrattazione collettiva si debba conformare ai «requisiti di professionalità e onorabilità stabiliti per i componenti del consiglio» e alle «disposizioni delle lettere a) e b) del decimo comma dell'articolo 2409-duodecies del codice civile».

Nell'operare un richiamo esplicito alla disposizione in parola, il legislatore ha scelto esplicitamente di limitarsi a due delle tre ipotesi di incompatibilità e di automatica decadenza dei membri del consiglio di sorveglianza. Ne dovrebbe derivare, secondo il criterio di specialità, che l'incompatibilità tra posizione di dipendente all'interno della società operi in generale con riferimento all'elezione dei membri del consiglio, ma non con riferimento alle società in cui, a fronte di una disciplina collettiva in materia, lo statuto abbia previsto l'elezione di una quota di rappresentanti dei lavoratori.

Così interpretata, la disposizione permetterebbe – come già suggerito dalla dottrina (si veda Zampini, 2020) – di

superare un vincolo che, già criticato con riferimento all'introduzione del sistema dualistico in Italia, risulterebbe disallineato, se non propriamente antitetico, rispetto agli obiettivi della legge.

Passando ad altro profilo toccato dalla legge, non opera in termini di vincolo, quanto piuttosto di facoltà, la previsione contenuta all'ultimo comma (comma 3) dell'articolo 3, che ricollega rappresentanza in seno al consiglio di sorveglianza e partecipazione finanziaria, confermando una certa convergenza nella trattazione del tema tra le due forme di partecipazione (si veda Alaimo, 2014; Santagata, 2008).

La disposizione fa specifico riferimento ai piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori disciplinati dall'articolo 6 della legge (si veda *infra* con commento di Michele Dalla Sega), prevedendo che tra i membri del consiglio di sorveglianza sia possibile includere la presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori che vi aderiscono.

Sul punto il modello delineato dalla legge lascia spazio ad alcune incertezze, a cominciare dai rapporti con la disciplina generale e, per esempio, con l'articolo 2351, ai sensi della quale già era ammessa la possibilità per lo statuto di riconoscere specifici diritti, comprensivi della nomina di un componente degli organi sociali, in favore dei lavoratori titolari di strumenti finanziari ai sensi dell'articolo 2349, comma 2, del Codice civile.

Nell'impianto generale dell'articolo, in assenza di un esplicito riferimento a chi debba esercitare la facoltà di prevedere tale forma di rappresentanza, si è portati a

ritenere che, nel caso specifico in cui si adotti un modello di partecipazione gestionale al consiglio di sorveglianza, la sua disciplina sia rimessa alla contrattazione collettiva. In sostanza, si ritiene che il potere di nomina previsto dalla disciplina generale sia assorbito, con riferimento alla partecipazione al consiglio di sorveglianza, dalla disciplina contrattual-collettiva nel caso in cui sia stato adottato il relativo modello di partecipazione gestionale, mentre operi direttamente negli altri casi, confermandosi tale possibilità di nomina anche a prescindere dalla partecipazione gestionale.

Al di là di questo, però, occorre domandarsi quale sia il rapporto tra rappresentanza (*recte* rappresentanti) dei lavoratori, in quanto tali (commi 1 e 2), e rappresentanti dei lavoratori che partecipano finanziariamente alla società, i quali potrebbero essere portatori di interessi non pienamente omogenei.

Se l'ampio rinvio operato alla contrattazione collettiva sembrerebbe rimettere a tale sede il compito di regolare questo aspetto, l'opzione cumulativa – almeno un rappresentante specifico dei lavoratori che aderiscono ai piani di partecipazione finanziaria in aggiunta a quello/i dei lavoratori in senso generale – deve ritenersi preferibile a quella dell'assorbimento. Quest'ultima opzione consentirebbe, infatti, di identificare la partecipazione nel consiglio di sorveglianza nella presenza dei soli rappresentanti dei lavoratori che si «espongono economicamente» rendendo così la stessa strettamente funzionale all'investimento operato da tali lavoratori

nell'attività economica del datore di lavoro e non alla loro natura di prestatori di lavoro della società.

## 5. Osservazioni conclusive

La natura meramente volontaria e rimessa alla scelta operata in sede statutaria, il limitato ambito applicativo potenziale – ancora assai contenuti e, invero, in diminuzione sono i numeri (assoluti e percentuali) delle società che optano per il modello dualistico – e il venir meno, nella versione approvata, dell'impianto normativo incentivante e premiale rispetto a tale modello di partecipazione (acquisizione della progettualità in materia ormai risalente, su cui si veda Napoli, 2010), potrebbero portare a guardare con un certo scetticismo alle possibilità di successo della partecipazione gestionale nei consigli di sorveglianza.

Al di là dell'impatto numerico futuro, che dipenderà da fattori di tipo culturale e di maturità delle relazioni industriali ancor più che dall'impianto normativo, e al netto delle legittime critiche rispetto alle scelte di politica legislativa operate sulla materia, la disciplina introdotta dai 3 commi sopra rassegnati non deve essere sottostimata nei suoi effetti sistematici.

L'articolo 3 ha il merito di contribuire a “sbloccare” nell'ordinamento italiano, ancorché senza profili di obbligatorietà (che rimane soltanto con riferimento alle imprese sociali), un annoso stallo rispetto alla partecipazione dei lavoratori negli organi societari, perdurato

anche a seguito della riforma del diritto societario del 2003.

Lo fa, nella forma della legislazione di sostegno, con una chiara idea del governo e della disciplina di tale forma di partecipazione, rimessi quasi interamente alle parti sociali tramite il metodo contrattuale, ma anche rimuovendo alcuni ostacoli normativi – in particolare quello relativo alla presenza dei lavoratori della società all'interno del consiglio di sorveglianza – su cui si era concentrata la riflessione scientifica in materia e, tramite il successivo articolo 12 (su cui vedi il commento di Giorgio Impellizzieri) che introduce una formazione di durata non inferiore alle 10 ore annue «ai fini dello sviluppo delle conoscenze e delle competenze tecniche, specialistiche e trasversali».

In questo senso, si può dire che l'azione legislativa si è caratterizzata per una ambizione contenuta, ma forse in ciò realistica rispetto allo stato attuale della cultura del lavoro italiana: ha tentato di spianare il campo di gioco rispetto ai timori relativi all'indebolimento della contrattazione per il tramite di una partecipazione “disintermediata” e rispetto a specifici vincoli ordinamentali.

Tocca, dunque, ora alle parti sociali entrare in partita, costruendo modelli di partecipazione coerenti con le tradizioni e le sensibilità di settori, territori e singole realtà aziendali e promuovendone la loro adozione, affinché la disciplina contenuta nell'articolo 3 della legge non rimanga un mero esercizio di stile privo di effetti sulla realtà delle relazioni industriali italiane.

## 6. Bibliografia essenziale

Sulle diverse fasi del dibattito scientifico e politico-sindacale in materia di partecipazione gestionale vedi, senza pretesa di esaustività, le relazioni di P. Olivelli e L. Zoppoli e gli altri contributi contenuti in 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, 2006; i contributi pubblicati in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2010, n. 1, e, in particolare, T. Treu, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, anche sulla preferenza del sindacato italiano per la partecipazione al consiglio di sorveglianza tipica del modello renano e M. Napoli, *La discussione parlamentare sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese: la via del sostegno tributario*, per le prospettive di una legislazione di stampo promozionale; più recentemente D. Gottardi, *Ultima chiamata per il sistema dualistico: partecipazione negata dei lavoratori e rischi di sistema*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2014, n. 3, C. Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, 2015, G. Zampini, *La "partecipazione strategica" dei lavoratori nell'impresa privata. Un altro mondo è davvero possibile?*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2020, n. 1, D. Marino, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2020, n. 4, P. Tosi, *Lavoro, sindacati e partecipazione nella Costituzione Italiana*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2021, n. 1, e C. Cester, *La partecipazione dei lavoratori: qualcosa si muove*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2023, n. 3.

Per un'analisi dei contenuti della proposta Cisl in materia di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori ai consigli di sorveglianza vedi T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, M. Corti, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, L. Zoppi, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*; tutti pubblicati in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4; M. Giaccaglia, *Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla luce della recente proposta di legge CISL*, in *Variazioni su Temi di Diritto del Lavoro*, 2024, n. 4, V. Ferrante, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione d'azienda. A che punto siamo*, in *Ipsa Professionalità Quotidiana*, 28 marzo 2025.

Per un inquadramento del modello di partecipazione gestionale relativo alla presenza di rappresentanti dei lavoratori all'interno degli organi di vigilanza nel quadro euro-unitario e comparato vedi, in particolare, M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, 2012, e M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, 2013.

In supporto all'opzione legislativa del sostegno alla contrattazione collettiva in materia di partecipazione gestionale vedi, tra gli altri, recentemente G. Zilio Grandi, M. Biasi, *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto*

*delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19*, in [www.aisri.it](http://www.aisri.it), 6 maggio 2020.

Sulle convergenze nella progettualità in materia di partecipazione finanziaria e partecipazione gestionale vedi, *ex multis*, A. Alaimo, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *Diritti Lavori Mercati*, 2014, n. 2, e R. Santagata, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, 2008.

Sulla partecipazione nelle imprese sociali vedi G.E. Forino, *Il coinvolgimento dei lavoratori nei processi decisionali dell'impresa sociale: tra governance partecipata ed inclusività*, in *Rivista Impresa Sociale*, 2020, n. 3, e S. Costantini, *Il lavoro nelle imprese sociali. Spunti di riflessione alla luce del decreto legislativo 3 luglio 2017, n. 112*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2018, n. 4.

**IV.**  
**PARTECIPAZIONE**  
**AL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE**

(articolo 4)

*di Emanuele Dagnino*

**1. La partecipazione gestionale: i rappresentanti degli interessi dei lavoratori nel consiglio di amministrazione**

Dopo aver disciplinato il modello di partecipazione gestionale relativo alle società che adottano il sistema dualistico di *governance*, con l'articolo 4, la legge definisce un secondo modello di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa, relativo – *a contrario* – alle società che hanno optato per un sistema diverso da quello «di cui agli articoli 2409-octies e seguenti del codice civile».

Nonostante la formulazione per differenza, si tratta della ipotesi applicabile alla platea potenziale ampiamente maggioritaria: oltre ad includere le società che adottano il sistema monistico – al pari di quello dualistico ancora oggi altamente marginale nelle società italiane – essa si riferisce al modello tradizionale di *governance*, applicato salvo esplicita adesione statutaria a uno dei sistemi alternativi richiamati (articolo 2380 del Codice civile).

Il primo – anch’esso di “importazione” nell’ordinamento italiano (in questo caso dal mondo anglosassone) e disciplinato dagli articoli 2409-*sexdecies* e ss. del Codice civile – si caratterizza per un unico organo societario, il consiglio di amministrazione, che si occupa dell’amministrazione e del controllo e al cui interno è costituito uno specifico comitato per il controllo sulla gestione. Quello tradizionale, invece, si differenzia per la scissione della funzione amministrativa, in capo ad un amministratore unico o a un consiglio di amministrazione, e le funzioni di controllo rimesse al collegio sindacale.

Rispetto ad entrambi i modelli il legislatore prevede una forma di partecipazione gestionale più incisiva di quella di cui all’articolo 3 (su cui vedi il mio commento), in quanto riferita all’organo – il consiglio di amministrazione – che svolge effettive funzioni di amministrazione della società. Con riferimento alle aziende che adottano il sistema monistico, in aggiunta, si prevede «altresì, [la partecipazione] al comitato per il controllo sulla gestione di cui all’articolo 2409-*octiesdecies* del codice civile».

Anch’essa conosciuta nell’esperienza comparata (es. Svezia, Corti 2023), si può dire che, rispetto a quella nell’organo di sorveglianza, che si configura come una partecipazione fondamentalmente di controllo, la partecipazione al consiglio di amministrazione si configura come una partecipazione alla gestione dell’impresa in senso più pieno e proprio.

Per questo motivo, si tratta della forma di partecipazione gestionale rispetto alla quale, nella cultura delle

relazioni industriali italiane, si sono manifestate le maggiori ritrosie delle parti sociali, in una prospettiva *bipartisan* (Olivelli, 2005).

Da un lato, i sindacati che nel dibattito politico-sindacale hanno tradizionalmente prediletto l'opzione oggi disciplinata dall'articolo 3, preferendo «non coinvolgersi nella gestione aziendale ma [...] limitarsi a un ruolo di controllo ritenuto più coerente con la funzione sindacale» (Treu, 2010). In questo senso acquisisce ancora più rilievo la provenienza sindacale, di matrice Cisl, della proposta originaria e la scelta di prevedere anche per il sistema tradizionale di *governance* una partecipazione forte, nonostante la possibilità – sostenuta anche in dottrina (Zilio Grandi, Biasi, 2020) – di proiettare la partecipazione sul collegio sindacale, in una forma più vicina (e, volendo, ancora più blanda) di partecipazione alle funzioni di controllo. In assenza di intervento normativo *ad hoc*, peraltro, la composizione del collegio sindacale rimane soggetta allo stringente requisito di incompatibilità dei lavoratori (articolo 2399 del Codice civile).

Dall'altro lato, rilevano «le obiezioni da sempre espresse da parte aziendale a un'ingerenza indebita del sindacato nelle prerogative gestionali dell'imprenditore e del management» (Treu, 2010).

Se quest'ultima posizione relativa alla partecipazione ai consigli di amministrazione non è risultata preclusiva dell'introduzione dell'articolo 4, ottenendo l'approvazione della Confindustria nella versione approvata, diversa sorte ha avuto la disposizione in materia di

partecipazione al consiglio di sorveglianza nelle società a partecipazione pubblica, per la quale la proposta originaria prevedeva l'obbligatorietà (articolo 5 della proposta). Rispetto a tale disposizione, stralciata nel dibattito parlamentare, l'opposizione confindustriale a qualsiasi forma di obbligo in materia è stata veemente e recisa come dimostrano le audizioni anche quando «si tratti di imprese caratterizzate, a vario titolo, da una presenza “pubblica”» (Audizione Parlamentare, 8 febbraio 2024).

## **2. Un modello regolatorio in piena continuità con la partecipazione al consiglio di sorveglianza**

A fronte di questo contesto di riferimento non potevano che trovare conferma le principali caratteristiche, in termini di flessibilità e (limitata) incisività, del modello regolatorio adottato per la partecipazione al consiglio di sorveglianza, in particolare per quanto riguarda la scelta relativa all'adozione di tale forma di partecipazione e al suo “governo” nella disciplina di dettaglio.

Dal primo punto di vista, anche con riferimento alla partecipazione al consiglio di amministrazione, è allo statuto che viene rimessa in definitiva la decisione relativa alla sua adozione da parte della società, riaffermandosi, forse a maggior ragione stanti le solide resistenze, i caratteri di piena volontarietà e unilateralità della scelta imprenditoriale.

Rispetto al secondo profilo è, anche in questo caso, presente una “riserva” in favore della contrattazione

collettiva di cui all'articolo 51, decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81, relativamente alla possibilità per la società di adottare tale forma di partecipazione («qualora disciplinata dai contratti collettivi») e alle concrete modalità («procedure») di individuazione degli amministratori che rappresentino gli interessi dei lavoratori dipendenti.

Con riferimento a questi ultimi, peraltro, già la versione originaria prescindeva dalla individuazione di una qualsiasi soglia minima in rapporto al numero di amministratori («uno o più»), mentre come per la partecipazione al consiglio di sorveglianza, ad essere espunta in sede di discussione parlamentare è stata la previsione relativa alla individuazione dei membri supplenti dei rappresentanti in seno al consiglio di amministrazione.

Aspetti, anche in questo caso, eventualmente rimessi a quanto sarà disciplinato dalla contrattazione collettiva settoriale, territoriale o aziendale, stipulata da soggetti comparativamente più rappresentativi.

### **3. Quale rappresentanza degli interessi dei lavoratori?**

A fronte delle sostanziali continuità della cornice normativa di riferimento è sulla individuazione dei rappresentanti da includere nel consiglio di amministrazione e sui relativi vincoli nella legge stessa e nella disciplina generale che si possono rilevare alcune differenze rispetto all'articolo 3.

La prima differenza che salta all'occhio è di tipo nominalistico: mentre nel caso della partecipazione al consiglio di sorveglianza del sistema dualistico siedono rappresentanti dei lavoratori, nel modello di partecipazione gestionale all'interno del consiglio di sorveglianza vengono individuati amministratori «rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti».

Per comprendere se la differenza terminologica si configuri come mero adattamento al diverso organo sociale cui è riferita la partecipazione o corrisponda, nel quadro normativo, anche a una differenza rispetto alla natura della rappresentanza in seno al consiglio di amministrazione rispetto a quello relativo al consiglio di sorveglianza occorre analizzare i requisiti soggettivi di tali amministratori. Ad essi è dedicato il comma 3 dell'articolo 4, con una formulazione che lascia aperti alcuni dubbi.

Analogamente a quanto previsto per i membri del consiglio di sorveglianza, si prevede, con disciplina che accomuna sistema monistico e tradizionale, che gli amministratori che rappresentano gli interessi dei lavoratori in seno al consiglio di amministrazione e, ove previsto, altresì in seno al comitato di controllo debbano essere in possesso di specifici requisiti di indipendenza e di professionalità e onorabilità.

I primi – di indipendenza – sono definiti tramite esplicito richiamo a quelli sanciti dall'articolo 2409-septiesdecies con riferimento al consiglio di amministrazione nel sistema monistico. I requisiti di onorabilità e professionalità, invece, sono previsti dallo statuto della società

e, in assenza di previsioni in tale sede, da codici di comportamento redatti dalle associazioni di categoria.

Se le previsioni in materia di onorabilità e professionalità – da leggersi in raccordo con la formazione di minimo 10 ore di cui all'articolo 12 (su cui vedi il commento di Giorgio Impellizzieri) – non sembrano porre particolari problemi interpretativi, maggiore attenzione deve essere posta all'analisi dei requisiti di indipendenza.

Come nel caso della partecipazione al consiglio di sorveglianza a rilevare nella definizione del modello di rappresentanza – lavoratori o loro rappresentanti esterni alla compagine aziendale – sono i regimi di incompatibilità previsti dalla normativa richiamata dall'articolo 4. Nello specifico, nel rinviare all'articolo 2409 *septiesdecies* per la definizione dei requisiti di indipendenza, la disposizione si riferisce al comma 2 laddove è stabilito che «[a]lmeno un terzo dei componenti del consiglio di amministrazione deve essere in possesso dei requisiti di indipendenza stabiliti per i sindaci dall'articolo 2399, primo comma, e, se lo statuto lo prevede, di quelli al riguardo previsti da codici di comportamento redatti da associazioni di categoria o da società di gestione di mercati regolamentati».

A sua volta, il già richiamato articolo 2399 del Codice civile, relativo alle cause di ineleggibilità e decadenza dei membri del collegio sindacale nel sistema tradizionale, contiene una incompatibilità connessa al rapporto di lavoro subordinato o ad altro rapporto latamente lavorativo preclusivo dell'indipendenza.

Al netto del dibattito sulla natura assoluta della condizione di ineleggibilità o sull'esigenza di valutare in concreto il requisito di indipendenza (si veda Gottardi, 2014), occorre domandarsi se nella cornice normativa delineata da questo gioco di rinvii sia ipotizzabile una rappresentanza solo esterna all'impresa (in concreto, comunque, la più probabile) oppure anche una rappresentanza interna nella figura del lavoratore-amministratore.

Che nel progetto iniziale delineato nella proposta Cisl si immaginasse anche questa seconda possibilità è reso evidente dalla presenza di una disposizione – eliminata in sede di discussione parlamentare – che prevedeva «diritto a permessi retribuiti per la preparazione e la partecipazione alle riunioni del consiglio in misura determinata dalla contrattazione collettiva» in favore degli «amministratori che siano anche dipendenti della società».

In questo senso è probabile che nell'idea degli estensori, richiamando l'articolo 2409 *septiesdecies*, anche per gli amministratori che rappresentano gli interessi dei lavoratori in seno al consiglio di amministrazione intendessero richiamarsi al regime del terzo di indipendenza previsto in generale per la composizione del consiglio, riconoscendo, quindi, lo spazio per lavoratori-amministratori (non indipendenti) nel rispetto di quel vincolo.

Già in sede di commento alla proposta originaria, però, alcuni commentatori avevano sollevato il problema degli effetti dell'incompatibilità, sostenendo che «la scelta del o dei rappresentanti dei lavoratori non può ricadere

su loro stessi, in nome di una indipendenza che, qualora richiesta nella “partecipazione gestionale”, ne metterebbe in discussione l’essenza medesima» (Ales, 2023).

Occorre, d’altronde, considerare che la formulazione adottata - «devono essere in possesso dei requisiti di indipendenza di cui all’articolo 2409-*septiesdecies*» – è sostanzialmente conforme nel richiamo a tali requisiti a quella relativa alla composizione del comitato di controllo di cui all’articolo 2409-*octiesdecies*.

Quest’ultimo, costituito nell’ambito del consiglio di amministrazione, deve essere composto soltanto da amministratori indipendenti, analogamente a quanto avviene per il collegio sindacale.

Resta, quindi, incerta la possibilità di individuare dei lavoratori dipendenti dalla società per la partecipazione al consiglio di amministrazione. È evidente come la seconda interpretazione risulterebbe addirittura più restrittiva rispetto alla previgente disciplina che, al di fuori della soglia minima di indipendenza, consentiva potenzialmente anche la partecipazione di lavoratori dipendenti.

Sembra, invece, doversi confermare l’incompatibilità rispetto alla partecipazione al comitato di controllo all’interno delle società che adottano il sistema monistico: un amministratore designato in rappresentanza dei lavoratori potrà essere membro del comitato solo in caso di rappresentanza indiretta (salvo prevalenza della tesi, oggi minoritaria, della necessaria valutazione dell’effettiva indipendenza del lavoratore).

Spostandoci ad un secondo profilo in materia di vincoli normativi relativi agli amministratori, sempre con riferimento alle garanzie di indipendenza, l'ultimo comma dell'articolo 4 – assente nella versione originaria – contiene un divieto che opera nei confronti degli amministratori che rappresentano gli interessi dei lavoratori con riferimento ai rapporti futuri con la società. Si prevede, infatti, che gli stessi «non possono assumere incarichi direttivi, qualora non già ricoperti nella medesima impresa, entro il termine di tre anni dalla cessazione del mandato».

In sostanza, a garanzia della loro funzione di rappresentanza degli interessi dei lavoratori all'interno dell'organo sociale si vuole escludere che la partecipazione al consiglio di amministrazione – o, meglio, una certa interpretazione dello svolgimento di tale mandato – possa diventare la “rampa di lancio” per ottenere in futuro incarichi direttivi presso la medesima società.

Infine, da segnalare come diversamente dalla partecipazione al consiglio di sorveglianza – laddove si ammette una specifica rappresentanza degli interessi dei lavoratori investitori – tale facoltà non è disciplinata nel contesto della partecipazione al consiglio di amministrazione. Dovrebbe, conseguentemente, ritenersi applicabile la disciplina ordinaria per quanto riguarda gli strumenti finanziari che, a norma di legge e statuti, conferiscono diritti relativi alla nomina di amministratori in seno al consiglio di amministrazione.

#### 4. Osservazioni conclusive

Necessariamente analoghe a quelle formulate con riferimento alla partecipazione gestionale all'interno del consiglio di sorveglianza sono le osservazioni conclusive che si possono sviluppare con riferimento all'articolo 4 della legge.

In questo caso, a complicare ulteriormente i possibili effetti della legislazione di sostegno è, come si è già avuto modo di sottolineare, il più intenso livello di «collaborazione alle scelte strategiche dell'impresa» derivante dalla presenza all'interno dell'organo con funzioni amministrative.

A fronte di un alto rischio di rigetto, ancora più comprensibile risulta l'approccio cauto e l'ambizione contenuta della disciplina in materia.

La disciplina della partecipazione gestionale ai consigli di amministrazione, con realismo e fuori da ogni prospettiva di fuga in avanti sul tema, si offre come appoggio su cui lasciare alle parti sociali e alle singole società la possibilità di sperimentare e, nel tempo, consolidare modelli di partecipazione forte, fornendo – al netto delle criticità interpretative rilevate – anche una più solida cornice giuridica per alcune recenti esperienze (Ferrante, 2023).

Come nel caso della partecipazione al consiglio d'amministrazione, il venir meno dell'impianto promozionale di tipo economico incide sull'attrattività di tale opzione: d'altro canto, potrebbe anche rappresentare la garanzia di sperimentazioni-modello, che fuori da

qualsiasi convenienza economica, dimostrino che anche nella partecipazione all'italiana c'è spazio per forme forti di collaborazione nella gestione dell'impresa e nelle sue scelte strategiche.

## **5. Bibliografia essenziale**

Per la bibliografia essenziale vedi la relativa voce nel commento all'articolo 3, con la precisazione che – probabilmente in ragione della percepita difficoltà di implementazione di tale modello di partecipazione non soltanto sul fronte politico-sindacale, ma anche su quello dottrinale – l'attenzione verso la partecipazione al consiglio di sorveglianza del modello renano ha attirato normalmente una maggiore attenzione rispetto alla forma di partecipazione al consiglio di amministrazione.

*Capo III*

**PARTECIPAZIONE ECONOMICA  
E FINANZIARIA DEI LAVORATORI**



## V. ***DISTRIBUZIONE DEGLI UTILI***

(articolo 5)

*di Michele Dalla Sega*

### **1. Le nuove agevolazioni per la partecipazione agli utili**

L'articolo 5 della legge introduce, per il solo anno 2025, un regime fiscale agevolato per le somme distribuite ai lavoratori sotto forma di partecipazione agli utili. Se l'impresa assegna ai dipendenti almeno il 10% degli utili complessivi, il limite dell'importo soggetto a imposta sostitutiva sarà innalzato da 3.000 a 5.000 euro lordi. Questa agevolazione si applica solo se la distribuzione è prevista da un contratto collettivo aziendale o territoriale.

Tale disposizione non crea un nuovo istituto, ma rafforza – attraverso la leva fiscale – strumenti già esistenti nel nostro ordinamento per favorire la partecipazione finanziaria dei lavoratori. L'impianto di base rimane infatti quello della legge 28 dicembre 2015, n. 208 (c.d. legge di stabilità del 2016), che aveva introdotto l'attuale sistema agevolato di partecipazione agli utili, fondato su alcuni punti-chiave.

In primo luogo, lo stretto ancoraggio alla contrattazione collettiva e, in questo ambito, ai sistemi contrattuali

comparativamente più rappresentativi. I meccanismi di partecipazione agli utili dovranno infatti essere introdotti attraverso un contratto collettivo aziendale o territoriale, stipulato da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale o dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria (articolo 51, del decreto legislativo n. del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81). Una precisa scelta di campo, sul piano delle fonti, che impone la partecipazione del sindacato nell'ambito di tali processi e adotta un criterio selettivo delle fonti negoziali abilitate a esercitare tale funzione, al fine di poter usufruire delle agevolazioni. Questo sia dal punto di vista dei livelli negoziali, visto il richiamo alla (sola) contrattazione aziendale e territoriale, sia sul piano dei soggetti abilitati alle negoziazioni, escludendo dal campo di applicazione i contratti privi del requisito della maggiore rappresentatività in termini comparativi (su questo punto, si vedano in particolare Tomassetti, 2016 e Lai, 2017).

Il secondo aspetto che caratterizza il regime della distribuzione degli utili secondo l'impianto della legge di stabilità del 2016 si riferisce alla tecnica normativa utilizzata dal legislatore per incentivare questi processi, ossia la previsione di agevolazioni fiscali sulle quote di retribuzione assegnate attraverso tale modalità. Tali somme, infatti, qualora assegnate a titolari di reddito da lavoro dipendente di importo fino a 80.000 euro nell'anno precedente, erano finora soggette a imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali pari al 10% (aliquota transitoriamente abbassata dall'ultima

legge di stabilità al 5% per il 2025), entro il limite di 3.000 euro annui. È proprio su questo specifico aspetto che interviene l'articolo 5 della legge, visto che tale limite viene elevato, per il solo anno 2025, a 5.000 euro, ampliando così transitoriamente i margini di intervento dell'agevolazione.

A tal fine, vengono stanziati specifiche risorse, pari a 49 milioni di euro per l'anno 2025 e in 800.000 euro per l'anno 2026, che servono a compensare le minori entrate fiscali.

## **2. Partecipazione agli utili e premi di risultato: due processi paralleli?**

L'intervento dell'articolo 5, come si è anticipato, inserisce alcuni elementi di novità nell'ambito di un impianto normativo già consolidato, quale quello stabilito dalla legge di stabilità 2016. In realtà, le fondamenta dei meccanismi di partecipazione agli utili nel nostro Paese si rinvengono in fasi ben precedenti del nostro ordinamento, se si guarda all'evoluzione della normativa, ma anche (e soprattutto, nei termini qui presentati) dell'autonomia collettiva.

Da una parte, infatti, già il codice civile del 1942 garantisce (e consente tuttora, costituendo il principale riferimento normativo sulla materia) alle aziende la possibilità di retribuire i dipendenti, per una parte aggiuntiva rispetto alla retribuzione ordinaria, con partecipazione agli utili o ai prodotti, quali forme di retribuzione variabile legate all'andamento e ai risultati dell'impresa

(articolo 2099, comma 3, del Codice civile). Dall'altra parte, la contrattazione collettiva, seguita da interventi normativi di carattere (prima) transitorio e (poi) strutturale, ha posto le basi per lo sviluppo di forme di salario variabile che collegano la retribuzione dei lavoratori ai risultati (*in primis* economici) dell'azienda.

Da una parte, si sono quindi sviluppate ampiamente le forme di *gain sharing*, attraverso le quali i dipendenti ricevono una somma di denaro variabile sulla base dell'andamento di specifici indicatori, che valutano incrementi di redditività, produttività o di ulteriori elementi di competitività delle aziende. Di queste modalità retributive hanno parlato espressamente, negli anni, i più importanti accordi interconfederali, nell'ottica di indirizzare la contrattazione di secondo livello verso la costruzione dei moderni *premi di risultato*. Tali forme di salario variabile, negoziate con le organizzazioni sindacali, risultano oggi sempre più diffuse nei vari contesti aziendali e territoriali del nostro Paese, come indicato mensilmente dai report del Ministero del lavoro e delle politiche sociali (si veda, da ultimo, quello di aprile 2025).

Dall'altra parte, con processi simili (ma con minor successo), si sono invece sviluppate le forme di *profit sharing*, attraverso le quali viene assegnata ai dipendenti una somma di denaro variabile in ragione degli utili conseguiti dall'impresa.

Alla luce di un quadro normativo non sempre chiaro su tale distinzione (e con regole e incentivi che, in parte, risultano i medesimi) spesso si tende a sovrapporre e confondere i processi di *gain sharing* e *profit sharing*,

soprattutto quando i premi di risultato sono legati a risultati economici come il fatturato o l'utile. Del resto, in entrambi i casi, si parla di «forme di retribuzione flessibile», che rendono aleatorio, totalmente o in via parziale, il trattamento economico del lavoratore (Squeglia, 2017, p. 392).

In realtà, i due processi vanno tenuti distinti, visto che, da una parte nei casi di *profit sharing* vengono erogate somme ai lavoratori in base agli utili netti dell'impresa e, per le imprese soggette alla pubblicazione del bilancio, in base agli utili netti derivanti dal bilancio regolarmente approvato e pubblicato (articolo 2102 del Codice civile). Il regime fiscale agevolato opera quindi sulle somme assegnate ai lavoratori sulla base di questo specifico indicatore-chiave della redditività aziendale, a prescindere da un suo incremento rispetto ad un periodo precedente (sulla nozione di utile, si veda in particolare la ricostruzione di Vitaletti, 2013, spec. pp. 32-33).

Dall'altra parte, nei casi di *gain sharing*, l'utile aziendale può essere uno (ma non il solo) dei vari indicatori individuati dalle parti a cui ricollegare l'(eventuale) assegnazione dei premi di risultato. Per beneficiare della tassazione agevolata, è necessario dimostrare un miglioramento (c.d. "incrementalità") rispetto agli obiettivi fissati nel contratto, come un aumento della produttività o della qualità dei processi aziendali.

La legge di stabilità del 2016, in quest'ottica, tiene ben distinti i due strumenti, parlando da un lato dei «premi di risultato», erogati solo se l'azienda migliora la propria

performance sulla base di parametri come redditività, produttività, qualità o innovazione, rispetto a quanto stabilito nel contratto collettivo, dall'altro lato delle «somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa» (articolo 1, comma 182). Lo stesso fa anche il decreto interministeriale 25 marzo 2016, attuativo della legge di stabilità 2016, che pone l'attenzione, nell'ambito dell'articolo 2, sui premi di risultato e sui possibili criteri di misurazione degli *incrementi* rispetto agli obiettivi stabiliti dal contratto collettivo; nell'articolo 3, invece, si parla separatamente, ai fini dell'applicazione dell'imposta sostitutiva, delle somme distribuite ai lavoratori sulla base degli utili netti dell'impresa.

L'intervento della nuova legge, in questa operazione di distinzione tra le due forme partecipative di retribuzione, opera un passaggio in più, visto che differenzia il regime fiscale delle due fattispecie, con un (transitorio) *favor* verso la partecipazione agli utili. Viene infatti ampliato il limite dell'importo soggetto all'imposta sostitutiva (da 3.000 a 5.000 euro lordi) per le sole forme di partecipazione agli utili (*profit sharing*) e non anche ai premi di risultato (*gain-sharing*) per il quale rimane fermo il limite di 3.000 euro sul punto, si vedano anche le precisazioni terminologiche contenute nel commento di Ilaria Armaroli).

### **3. Alla ricerca di un modello**

Lo strumento della partecipazione agli utili - che con la legge riceve un importante impulso grazie all'utilizzo

della leva fiscale - è stato oggetto negli anni di diverse proposte di riforma, nell'ambito dei progetti di legge sulla partecipazione finanziaria (su cui vedi Treu, 2010 nonché, più di recente, Ales, 2023 e Treu, 2023) che si sono sviluppati sulla scorta degli importanti input sul tema dell'Unione Europea (sul punto, si veda Olivelli, 2010, p. 54 che evidenzia come «dai documenti comunitari emerge un'idea di partecipazione sostanzialmente limitata alla dimensione economica»). Ci si è spesso chiesti, in quest'ottica, se tra le varie esperienze europee e internazionali che si sono sviluppate negli anni, vi sia un "modello" nazionale che possa aiutare a comprendere meglio, in prospettiva, il caso italiano e a suggerire (eventuali) prospettive di sviluppo dello stesso, fermo restando i differenti fattori istituzionali che caratterizzano i due Paesi.

Sul tema della partecipazione finanziaria, il modello di riferimento è sempre stato quello francese, Paese con uno degli impianti di partecipazione agli utili maggiormente sviluppati in Europa, con basi ben consolidate nel tempo (su cui si veda l'analisi di Rojot, 2002). Anche in Francia, a ben vedere, si sviluppa da una parte un canale di *gain sharing*, attraverso i *primes d'interressement*, accordi collettivi che le imprese *possono* sottoscrivere con i rappresentanti dei lavoratori (oppure, in alternativa, proposte unilaterali del datore di lavoro ratificate a maggioranza dal personale) che legano una parte del compenso dei dipendenti ai risultati e alle performance dell'impresa. Se stipulati nel rispetto delle condizioni previste dalla legge, i *primes* possono godere di vantaggi fiscali e contributivi, sia per il datore di lavoro che per i

dipendenti. Dall'altra parte, vige un sistema di *profit sharing*, che si sviluppa mediante gli *accords de participation*, che prevedono specifiche modalità di redistribuzione degli utili tra i dipendenti dell'impresa. Anche in questo caso, la regolazione della materia è delegata alle medesime fonti dei *primes d'intéressement*, ossia accordi collettivi o proposte unilaterali approvate a maggioranza dai dipendenti. Un elemento distintivo del modello francese è che la partecipazione agli utili è *obbligatoria* per le imprese con più di 50 dipendenti, il che ha favorito la diffusione capillare di questi strumenti, visto che tutte le imprese che occupino più di 50 dipendenti sono tenute legalmente a introdurre meccanismi di questo tipo (mentre per quelle al di sotto di tale soglia si tratta di una semplice possibilità).

#### **4. Osservazioni conclusive**

Le nuove regole sulla partecipazione agli utili introducono un significativo ampliamento dei margini di esenzione fiscale per i processi di redistribuzione degli utili d'impresa. Si tratta senza dubbio di un passaggio interessante nell'ottica di rilanciare strumenti che, se si guarda alla prassi aziendale del nostro Paese, non sono mai realmente decollati, fatta eccezione per alcuni isolati casi aziendali (sul punto, per un focus su alcune prime casistiche si veda Ocsel-Cisl, 2021; Fdv-Cgil, 2024, nonché l'analisi di Armaroli, Menegotto, 2025).

È, inoltre, una misura concreta, trattandosi di una delle poche disposizioni della legge che prevede un apposito stanziamento di risorse pubbliche.

Tuttavia, l'intervento non è stato accolto in modo unanime dagli attori sociali, come emerso anche nel corso delle audizioni parlamentari.

In primo luogo, la Cgil ha manifestato la propria contrarietà a una disposizione che attribuisce finalità fiscali analoghe a due strumenti – partecipazione agli utili e salario di produttività – che secondo il sindacato hanno una natura del tutto differente. Mentre infatti il salario di produttività deriva da un percorso negoziale, in cui le parti definiscono congiuntamente, tramite un accordo integrativo, criteri condivisi e collettivi, l'utile aziendale è un dato economico che, da solo, non tiene conto delle tutele e delle garanzie per i lavoratori. L'equiparazione di questi due istituti rischia quindi di rafforzare «il carattere di alternatività tra la partecipazione e la contrattazione collettiva».

Preoccupazioni in parte analoghe sono state manifestate anche dalla Uil, che pur non escludendo a priori strumenti quali la partecipazione agli utili o l'azionariato dei dipendenti, ha sottolineato la necessità di una regolazione sindacale rigorosa. In assenza di modalità operative chiare e di accordi sindacali vincolanti, questi strumenti potrebbero infatti «sostituire altre forme di retribuzione» e finire per indebolire «il potere negoziale dei lavoratori».

Su quest'ultimo punto, tuttavia, va rilevato che il riferimento contenuto nella nuova legge alla necessità di

stipulare accordi di secondo livello con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative rappresenta una precisa scelta di campo del legislatore. Essa orienta infatti l'applicazione della norma verso soluzioni condivise e negoziate, gestite da attori sindacali qualificati.

Inoltre, l'esperienza comparata evidenzia che le forme di *gain sharing* e di *profit sharing* possano convivere in uno stesso sistema, in maniera complementare, senza che gli strumenti di partecipazione agli utili (specie se imposti o incentivati maggiormente) tolgano spazio ai meccanismi di retribuzione variabile, legati al miglioramento di vari obiettivi aziendali. L'ultimo monitoraggio pubblico sulla contrattazione collettiva a cura della *Direction générale du travail* (Dgt) mostra in maniera chiara che, nonostante l'esistenza di un obbligo per le aziende con più di 50 dipendenti di introdurre forme di partecipazione agli utili, i *primes d'interressement* continuino a essere ampiamente diffusi, anche grazie a un regime fiscale di favore e a specifici meccanismi di coordinamento tra i due strumenti (Dgt, 2024, spec. p. 385).

Una volta smarcate le possibili preoccupazioni (teoriche) sulla concorrenzialità tra i diversi strumenti, rimane da verificare, nella pratica, se l'ampliamento delle agevolazioni fiscali sarà davvero sufficiente a incentivare un utilizzo più ampio e sistematico della partecipazione agli utili nelle imprese italiane.

Di certo, la mancanza di un sistema efficace di monitoraggio pubblico non aiuterà a operare un primo bilancio sul successo (o meno) di tali esperienze e a monitorare

un impiego appropriato delle risorse pubbliche stanziare, per garantire che siano destinate a iniziative veramente efficaci e meritevoli. I già citati report periodici pubblicati dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, al momento, nulla ci comunicano sul punto, pur essendo previsto un obbligo di deposito (al fine di fruire delle agevolazioni) e un connesso meccanismo di monitoraggio. Nella parte dedicata a «premi di risultato e partecipazione agli utili d'impresa», che fornisce una fotografia mensile sui contratti attivi, non si comprende quanti siano, in questo ambito, gli accordi che introducono forme di partecipazione agli utili, né se questi siano effettivamente tracciati. Da questo punto di vista, la nuova legge rappresenta senza dubbio un'occasione persa per mettere mano a un sistema di monitoraggio che, allo stato attuale, vige solo sulla carta.

## 5. Bibliografia essenziale

Sulla nozione di «partecipazione finanziaria», anche per una distinzione tra le diverse forme attraverso le quali si può sviluppare, vedi *ex multis* M. Uvalic, M. Damiani, *Teoria e prassi della partecipazione finanziaria in Europa*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2010, n. 1; R. Caragnano, *Il codice della partecipazione*, Giuffrè, 2011, spec. pp. 61-71.

Sulle connessioni tra forme di partecipazione finanziaria e trattamenti retributivi, vedi in particolare G. Zilio Grandi, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, 1996, spec. pp. 308-354; P. Pini, *Partecipazione all'impresa e retribuzioni flessibili*, in *Economia Politica.*, 2000, n. 3; R.

Caragnano, *Modelli di partecipazione finanziaria dei lavoratori in azienda*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2007, n. 4; M. Squeglia, *La previdenza contrattuale nel modello del welfare aziendale “socialmente utile” e della produttività partecipata*, in *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2017, n. 2, nonché, con specifico riferimento alle forme di partecipazione agli utili, L. Bonaretti, *Partecipazione agli utili nel lavoro subordinato*, in *Diritto e Pratica del Lavoro*, 1993.

Sul confronto tra retribuzione di produttività e partecipazione agli utili, vedi R. Pessi, *Retribuzione. III. Nuove forme (voce nuova)*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani*, XXVII, 1997, e, più recentemente, M. Vitaletti, *La retribuzione di produttività*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2013, spec. pp. 30-38.

Per una prima (parziale e isolata) casistica sulle forme di partecipazione agli utili diffuse nelle aziende del nostro Paese, Ocsel-Cisl, *6° Rapporto OCSeL. La contrattazione decentrata alla prova dell'imprevedibilità*, 2021; Fdv-Cgil, *Quarto rapporto sulla contrattazione di secondo livello*, 2024, nonché l'approfondimento di I. Armaroli, M. Menegotto, *La partecipazione agli utili, questa sconosciuta*, in *Bollettino ADAPT*, 2025, n. 14. Sulla diffusione dei premi di produttività e delle forme di partecipazione agli utili, seppur con i limiti evidenziati *supra*, si veda Ministero del lavoro e delle politiche sociali, *Report deposito contratti ex art. 14 d.lgs. 151/2015*, 15 aprile 2025.

Sulle principali proposte di legge in materia di partecipazione, che hanno toccato negli anni (anche) il tema della partecipazione finanziaria, vedi T. Treu, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, in *Diritto delle Relazioni*

*Industriali*, 2010, n. 1, nonché, più recentemente, E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, e T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori* entrambi in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4.

Sulle politiche europee in materia di partecipazione finanziaria, si veda M.C. Cimaglia, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori nel dibattito comunitario*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2004, n. 1; P. Olivelli, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2010, n. 1. Per quanto riguarda le principali esperienze comparate, vedi invece M. Tiraboschi, *Partecipazione finanziaria, qualità del lavoro e nuove relazioni industriali: il caso italiano in una prospettiva comparata*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2002, n. 2, nonché, con particolare riferimento al caso francese, sui profili storici e tecnici J. Savatier, *Les accords collectifs d'intéressement et de participation*, in *Droit Social*, 1988; J. Rojot, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori e il ruolo delle parti sociali. Il caso francese*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2002, n. 2; V. Wauquier, *Le caractère collectif de l'intéressement*, in *Droit Ouvrier*, 2004; sulla prassi si veda invece il report annuale curato dalla Direction générale du travail (DGT), *La négociation collective en 2023*, 2024.

Sul criterio selettivo delle fonti negoziali abilitate ad esercitare le “deleghe” conferite dal legislatore, fungendo anche come deterrente rispetto a fenomeni di concorrenza sul piano salariale, P. Tomassetti, *La*

*nozione di sindacato comparativamente più rappresentativo nel decreto legislativo n. 81/2015, in Diritto delle Relazioni Industriali, 2016, n. 2; M. Lai, Una “norma di sistema” per contrattazione e rappresentanza, in Diritto delle Relazioni Industriali, 2017, n. 1.*

**VI.**  
**PIANI DI PARTECIPAZIONE FINANZIARIA**  
**DEI LAVORATORI**

(articolo 6)

*di Michele Dalla Sega*

### **1. Inquadramento**

L'articolo 6 della legge, in continuità con l'articolo 5, interviene per rafforzare il pilastro della «partecipazione economica e finanziaria» dei lavoratori (sulla quale, per i profili definitivi, si rinvia al commento di Ilaria Armadori e Giovanni Pigliarini). A differenza della disposizione precedente, che si concentra sul *profit sharing* cioè sulla redistribuzione degli utili aziendali, questa previsione introduce misure mirate a sostenere la partecipazione azionaria (*share ownership*) dei dipendenti.

La norma si sviluppa su due direttrici distinte. Da un lato, riafferma e valorizza gli strumenti giuridici già previsti dall'ordinamento per favorire l'ingresso dei lavoratori nel capitale delle imprese. Dall'altro lato, introduce un'importante novità fiscale, che consiste in un'esenzione parziale sui dividendi derivanti da azioni assegnate in sostituzione del premio di risultato.

Si tratta di un intervento innovativo, sostenuto da un significativo stanziamento pubblico, che mira a

incentivare concretamente la diffusione dell'azionariato tra i lavoratori.

Alla luce di questa articolazione, appare opportuno analizzare separatamente le due dimensioni — quella formale e quella fiscale — nei paragrafi che seguono, al fine di cogliere appieno la portata sistemica della nuova disposizione.

## **2. I piani di partecipazione finanziaria**

L'articolo 6 della legge introduce una disciplina sintetica in materia di «piani di partecipazione finanziaria», riconoscendo alle aziende la possibilità di istituire strumenti volti a favorire l'accesso dei lavoratori al capitale dell'impresa. Tali piani possono prevedere, su base volontaria, l'attribuzione ai dipendenti di strumenti finanziari e la definizione delle relative modalità di adesione.

Gli strumenti indicati richiamano esplicitamente alcune tra le principali fattispecie civilistiche già previste dal Codice civile in materia di partecipazione azionaria: l'articolo 2349, che disciplina l'assegnazione gratuita di azioni ai dipendenti da parte di una S.p.a.; gli articoli 2357 e 2358, relativi all'acquisto di azioni proprie da parte delle società; infine, l'articolo 2441, comma 8, che consente l'esclusione del diritto di opzione per aumenti di capitale riservati ai lavoratori.

Accanto a questi puntuali riferimenti codicistici, la disposizione menziona la possibilità di attribuire azioni in sostituzione dei premi di risultato, in coerenza con

quanto già previsto dalla legge di stabilità 2016 (articolo 1, commi 184-bis della legge n. 208/2015).

A una prima lettura, la disposizione non sembra introdurre elementi sostanzialmente innovativi rispetto al quadro normativo vigente. Gli strumenti richiamati sono già presenti nell'ordinamento, e la previsione si limita a ricomporli in una cornice unitaria, ora denominata «piano di partecipazione finanziaria». È un approccio sistematizzante, che tuttavia, di per sé, non incide in maniera significativa sulla diffusione concreta dell'azionariato dei dipendenti.

Il confronto con la proposta originaria di iniziativa popolare della Cisl evidenzia in tal senso una progressiva riduzione delle ambizioni iniziali. In quella versione, infatti, si prevedeva espressamente che i piani fossero regolati dalla contrattazione collettiva, riferimento che nella formulazione attuale risulta soppresso. Inoltre, si introduceva la possibilità – sempre in sede contrattuale – di destinare una quota della retribuzione aggiuntiva (fino al 15% della retribuzione globale di fatto) al finanziamento dei piani, con l'applicazione del regime fiscale agevolato di cui all'articolo 51, commi 2, lettera *g*, e 2-*bis*, TUIR.

Si trattava di una soluzione potenzialmente rilevante, che avrebbe potuto favorire un coinvolgimento strutturale dei lavoratori nei meccanismi di partecipazione finanziaria, con un pieno coinvolgimento delle organizzazioni sindacali.

Ancora più innovativa era la previsione, contenuta nella proposta del sindacato ma espunta nella versione finale,

di strumenti per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione aziendale, attraverso accordi di affidamento fiduciario (c.d. *voting trust*), sul modello anglosassone degli *Employee Share Ownership Plans* (ESOP).

Un modello, quello degli ESOP, che negli Stati Uniti ha fatto la sua comparsa già negli anni '70 (per poi essere incentivato negli anni con varie riforme) e che prevede la possibilità per le imprese di depositare le azioni di cui sono titolari i propri dipendenti in una società fiduciaria (il *trust*), incaricata di amministrarle per conto degli stessi lavoratori. Sarà la società ad esercitare nell'interesse dei lavoratori-azionisti il diritto di voto, fatta eccezione per alcune decisioni fondamentali, per le quali tale diritto spetta direttamente ai dipendenti (su tali strumenti, si vedano Logue, Yates, 1999, Lowitzsch, 2010).

Il modello degli «accordi di affidamento fiduciario per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria» contenuto nell'articolo 8 della proposta originaria intendeva muoversi in questa precisa direzione. I lavoratori dipendenti e i piccoli azionisti, infatti, avrebbero potuto costituire un «accordo fiduciario» finalizzato a delegare collettivamente il diritto di voto in assemblea a un «affidatario fiduciario», obbligato a votare secondo le prescrizioni e i principi direttivi stabiliti nell'intesa. A questa prima figura veniva quindi affiancata quella di un «guardiano», con funzioni di vigilanza sull'esecuzione dell'accordo. Al fine di rafforzare lo strumento veniva poi stabilito un diritto di prelazione tra i partecipanti in caso di cessione delle quote azionarie.

L'introduzione di tali meccanismi avrebbe potuto contribuire a superare l'impostazione meramente individualistica dell'azionariato dei dipendenti, rafforzandone la dimensione collettiva e il potenziale di governance. La loro esclusione dal testo definitivo conferma invece un orientamento più cauto da parte del legislatore rispetto agli ambiziosi obiettivi iniziali.

### **3. Le azioni “da conversione”**

Accanto a questo impianto strutturale, il profilo di maggiore originalità si rinviene nella previsione fiscale contenuta nella seconda parte del comma 1 dell'articolo 6. In questa parte della disposizione si fa espressamente riferimento a una sola specifica modalità di finanziamento dei piani di azionariato, ossia la facoltà, per i lavoratori, di convertire i premi di risultato in azioni della società datrice di lavoro o delle società del gruppo.

Nel nostro ordinamento, tale possibilità è non solo ammessa ma anche fiscalmente incentivata.

I premi di risultato convertiti in azioni non rientrano, per l'intera somma, nel reddito da lavoro dipendente (e quindi sono completamente esenti da imposte), a condizione che i premi siano strutturati nel rispetto dei requisiti previsti dalla legge (articolo 1, commi da 182 a 190 della legge n. 208/2015), fino ad un importo massimo di 3.000 euro annui (elevabili a 4.000 in caso di coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro).

Si tratta di una disposizione che, messa a confronto con quanto previsto dall'articolo 51, comma 2, lettera g del TUIR, che disciplina il regime fiscale "generale" dell'azionariato dei dipendenti, introduce alcune specifiche deroghe al fine di incentivare espressamente i processi di conversione dei premi in azioni.

Il limite ordinario di esenzione previsto dall'articolo 51 del Tuir (2.065,83 euro) continua ad applicarsi ai piani di azionariato generalizzato, mentre l'ulteriore soglia di 3.000 (o 4.000) riguarda esclusivamente i premi di risultato convertiti in azioni. Ne consegue che le due soglie, applicandosi a fattispecie distinte, possono cumularsi.

Dall'altro lato, le azioni derivanti dalla conversione del premio di risultato (c.d. azioni "da conversione") potranno essere cedute da parte del dipendente anche prima del termine ordinario di tre anni e potranno essere riacquistate dal datore di lavoro o dalla società emittente. Due opzioni, queste, che nel regime generale *ex* articolo 51, comma 2, lettera g, impediscono l'applicazione dell'agevolazione fiscale.

Le azioni cedute potranno quindi generare «reddito diverso», secondo quanto previsto dall'art. 67 del Tuir, ma non «reddito da lavoro dipendente». Le plusvalenze derivanti dalla vendita delle azioni "da conversione", secondo quanto stabilito (sempre in ottica incentivante) dalla c.d. legge di bilancio 2018 (articolo 1, comma 161, della legge n. 205/2017) saranno costituite dalla differenza tra il prezzo della vendita delle azioni e l'importo del premio di risultato erogato in azioni e non invece, come avviene nel regime generale, dalla differenza tra il

corrispettivo percepito e il valore di acquisto assoggettato a tassazione.

La legge varata dal Parlamento, nell'ottica di rafforzare ulteriormente tali processi, introduce una nuova agevolazione fiscale, di carattere temporaneo, relativa alla tassazione dei dividendi, ossia la porzione di utili che una società distribuisce ai propri azionisti al termine dell'esercizio.

In via generale, i dividendi ricevuti dai lavoratori-azionisti sono tassati come tutti gli altri dividendi, ossia con una ritenuta d'imposta del 26%. Con l'approvazione del nuovo articolo 6, tuttavia, si apre un nuovo canale preferenziale per le (sole) azioni "da conversione".

Limitatamente all'anno 2025, i dividendi corrisposti da tali azioni saranno esenti dalle imposte sui redditi per il 50% del loro ammontare. Questo significa che, concretamente, metà del dividendo risulterà tassato al 26% (regime ordinario) e l'altra metà sarà totalmente esente dall'IRPEF (nuovo regime transitorio per il 2025).

Per supportare finanziariamente tale misura, la legge prevede uno stanziamento di 21 milioni di euro per l'anno 2025, volto a coprire le minori entrate fiscali derivanti dall'agevolazione.

#### **4. Osservazioni conclusive**

Il nuovo articolo 6 ha il merito di riportare l'attenzione su un tema, quale quello della partecipazione azionaria dei lavoratori, che in Italia è sempre rimasto confinato

a iniziative sporadiche, anche alla luce di un quadro normativo disorganico, che di certo non ne ha incentivato la diffusione, quantomeno nella dimensione “contrattual-collettiva” (sul punto, si vedano in particolare i rilievi di Santagata, 2008, p. 36, che evidenzia come «la mancanza di un quadro normativo adeguato non ha agevolato nella prassi contrattual-sindacale, se non in casi isolati, un uso ‘partecipativo’ della partecipazione azionaria dei dipendenti»).

In questa direzione, le nuove esenzioni fiscali introdotte transitoriamente per le azioni “da conversione” rappresentano senza dubbio un interessante elemento di novità, nella logica di innescare un intreccio virtuoso tra strumenti di *gain sharing* e di *share ownership*, gestiti in raccordo con il sindacato. Questo sia nella logica di favorire una dimensione “collettiva” della partecipazione azionaria (visto che i premi sono erogati sulla base di accordi collettivi di secondo livello), sia con l’obiettivo di coinvolgere maggiormente, nell’ambito di tali processi, anche la “base” della forza lavoro (e non solo le fasce alte/dirigenziali, come avviene tradizionalmente con i piani di *stock options*). In questo senso, depone infatti il vincolo reddituale di 80.000 euro che determina l’accesso per le agevolazioni ai premi di risultato, il quale orienta tali incentivi verso i lavoratori a reddito medio-basso.

La portata limitata e (soprattutto) la dimensione transitoria dell’agevolazione, che risulta finora applicabile solo nel 2025, invita tuttavia a una certa prudenza sul punto.

Risulta ancor meno comprensibile, alla luce dell'intento innovativo della riforma, l'assenza di contenuti sostanziali della disciplina relativa ai piani di partecipazione finanziaria: una disposizione neutra, che colpisce più per ciò che omette - come emerge dal mancato richiamo alla contrattazione collettiva quale fonte deputata a introdurre e regolamentare tali piani - che per ciò che afferma, limitandosi a una semplice rassegna ragionata degli strumenti normativi che già sono previsti dall'ordinamento per sviluppare forme di *share ownership*.

La vera "occasione persa" della nuova legge, tuttavia, come si è già anticipato, consiste nella mancata regolazione dei "diritti collettivi" derivanti dalla partecipazione finanziaria, ossia della possibilità per i lavoratori di esercitare congiuntamente i diritti connessi alle azioni possedute, rafforzando così il loro peso nelle decisioni societarie.

Su questo aspetto si sono concentrati, negli anni, diversi progetti di legge tra cui, da ultimo, anche la proposta di iniziativa popolare della Cisl, che prevedeva l'introduzione dei c.d. accordi di affidamento fiduciario. Una parte che, non a caso, costituiva «l'aspetto più innovativo» del disegno di legge originario, considerato il tentativo di «andare oltre la mera fruizione individuale della titolarità delle azioni» (così Treu, 2023, p. 905).

La discussione parlamentare ha tuttavia espunto qualsiasi riferimento a tale disciplina. Questo non per incompatibilità dello strumento con il nostro ordinamento - visto il recepimento senza riserve della convenzione dell'Aja sui *trust* del 1985 - ma per una

valutazione (o meglio mediazione) delle diverse forze politiche.

Tale scelta ha finito per depotenziare sensibilmente la portata riformatrice della norma, privandola di un elemento capace di promuovere un importante salto di qualità nel modello di partecipazione, in una direzione più inclusiva e strutturata.

Rimane quindi irrisolto uno dei nodi centrali dell'azionariato dei lavoratori in Italia, ossia la sua strutturale ir-rilevanza nella governance d'impresa.

## 5. Bibliografia essenziale

Sulle forme di azionariato dei lavoratori nell'ordinamento italiano vedi *ex multis* M. Biagi, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 1999; L. Spagnuolo Vigorita, *Azionariato dei dipendenti: nozione e profili di diritto del lavoro*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2000; A. Alaimo, *Gli effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori sul governo dell'impresa: il caso italiano*, in *Lavoro e Diritto*, 2003; R. Santagata, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, 2008.

Sull'inquadramento delle forme di azionariato dei dipendenti nell'ambito dell'articolo 46 della Costituzione vedi T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *Giurisprudenza Commentata*, 1988; L. Guaglianone, *Individuale e collettivo nell'azionariato dei dipendenti*, Giappichelli, 2003, spec. pp. 26-27.

Sulle connessioni tra forme di azionariato dei lavoratori e trattamenti retributivi, vedi in particolare G. Zilio Grandi, *La retribuzione. Fonti, struttura, funzioni*, Jovene, 1996, spec. pp. 308-354.

Sui modelli di sviluppo dei piani azionari dei dipendenti nelle aziende italiane, per un inquadramento generale vedi R. Caragnano, *Modelli di partecipazione finanziaria dei lavoratori in azienda*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2007, n. 4, nonché, con riferimento a specifiche casistiche aziendali vedi G. Baglioni, *Valutazione dell'azionariato dei dipendenti nella logica della partecipazione*, in *Aa.Vv., Lavoratori azionisti*, Edizioni Lavoro, 1987; R. Benaglia, M. Petrolini, *Dalmine, un programma di azionariato per obiettivi strategici*, in *L'impresa al plurale*, 2001; M. Cilento, H. Blassi, *Il caso Alitalia*, in *Lavoratori e capitale d'impresa*, Quaderno SindNova, 2001; più recentemente, si vedano anche M. Gandiglio, *Partecipazione agli utili, azionariato dei dipendenti e salario di produttività: dialoghi con le aziende sulla partecipazione finanziaria*, in M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, 2015; T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4; A.F. Greco, *L'azionariato dei lavoratori in Luxottica: oltre il profilo individuale?*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 2024.

Sull'azionariato dei lavoratori nella prospettiva comunitaria e comparata, vedi V. Ferrante, *Forme e finalità dell'azionariato dei dipendenti nell'ordinamento italiano e*

*nell'esperienza comparata*, in *Jus*, 2000; M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, 2012. Nello specifico, sul modello anglosassone degli ESOP vedi J. Logue, J.S. Yates, *Worker Ownership American Style: Pluralism, Participation and Performance*, in *Economic and Industrial Democracy*, 1999; J. Lowitzsch, *ESOP. L'approccio modulare. Piani di azionariato dei lavoratori per una nuova Europa sociale*, Edizioni Lavoro, 2010, nonché, con riferimento al rapporto tra questi modelli di azionariato e la contrattazione collettiva R. Harbaugh, *Equity-sharing effects on collective bargaining position of trade unions*, Working Paper Charles University, Prague CERGE EI, 1993.

*Capo IV*

**PARTECIPAZIONE ORGANIZZATIVA  
DEI LAVORATORI**



**VII.**  
**PARTECIPAZIONE ORGANIZZATIVA**  
**DEI LAVORATORI**

(articoli 7 e 8)

*di Ilaria Armaroli*

**1. Inquadramento**

Gli articoli 7 e 8 della legge disciplinano la partecipazione organizzativa dei lavoratori.

L'articolo 7 della legge prevede, in termini di sviluppo e declinazione della definizione contemplata all'articolo 2 (vedi *supra*, il commento a questo articolo), la possibilità per le aziende di promuovere l'istituzione di commissioni paritetiche, composte cioè in egual numero da rappresentanti dei lavoratori e dell'impresa, al fine di predisporre «proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro». La previsione normativa si riferisce espressamente alle sole «aziende di cui all'articolo 1» a conferma della esclusione del settore pubblico dal campo di applicazione della legge (*supra*, il commento di Michele Tiraboschi all'articolo 1).

L'articolo 8 della legge disciplina invece i soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa sia dentro i contesti produttivi e di lavoro sia nella bilateralità

rispetto alle peculiarità delle imprese di piccole dimensioni.

## **2. L'iniziativa aziendale in materia e il ruolo della contrattazione collettiva**

La partecipazione organizzativa promossa dalla legge afferisce a un *ambito* specifico delle decisioni relative all'organizzazione del lavoro, e cioè alle scelte funzionali al miglioramento e all'innovazione. Si tratta di una previsione sensibilmente modificata rispetto alla proposta di legge originaria della Cisl soprattutto in relazione alla fonte istitutiva della partecipazione organizzativa, ai suoi contenuti e ai legami con la partecipazione economica e finanziaria.

Come evidenziato da alcune organizzazioni sindacali (in particolare, Cisl, Ugl e Uil) in sede di audizione presso il Senato, è stato espunto, nel passaggio alla Camera dei Deputati, un richiamo esplicito alla funzione istitutiva delle commissioni paritetiche da parte dei contratti collettivi. Quantomeno da un punto di vista formale, l'iniziativa per la costituzione delle commissioni è ora affidata alle aziende anche se, ovviamente, nulla esclude un ruolo proattivo anche da parte della contrattazione collettiva e del sindacato nell'ambito della normale dialettica sindacale.

Dalla lettura della disposizione normativa, come varata dal Parlamento, sembra in ogni caso emergere una visione paternalistica o "funzionale" della partecipazione organizzativa, orientata cioè alla realizzazione di fini

economici e produttivi più che alla tutela degli interessi o all'espressione di valori democratici (Della Rocca, 1983), che tuttavia non riflette appieno la prassi delle relazioni industriali in Italia.

Nella prassi delle relazioni industriali del nostro Paese la definizione di procedure partecipative nell'organizzazione del lavoro è in effetti non di rado integrata nelle agende sindacali (si veda, ad esempio, Armaroli, 2022; Cetrulo e Russo, 2019; Codara e Sgobbi, 2022; Della Rocca, 1985), posto che risponde a interessi di coinvolgimento e controllo nei processi decisionali per l'innovazione organizzativa e sociale, che appartengono anche ai lavoratori.

Forme e strumenti di «partecipazione organizzativa» sono stati del resto espressamente promossi congiuntamente da Confindustria e Cgil, Cisl e Uil nel cosiddetto *Patto della fabbrica* del 9 marzo 2018. E anche non pochi contratti collettivi nazionali di lavoro (come quello dell'industria metalmeccanica del 5 febbraio 2021, quello dell'industria dei giocattoli del 30 giugno 2021 e, più recentemente, quello dell'industria tessile dell'11 novembre 2024) hanno introdotto specifiche disposizioni per promuovere la partecipazione organizzativa nei luoghi di lavoro.

In linea con le tendenze in atto nei sistemi di contrattazione collettiva, tanto a livello nazionale che a livello aziendale, la promozione delle commissioni paritetiche potrà dunque provenire *anche* dalla rappresentanza dei lavoratori, se esistente in azienda, e la relativa istituzione

potrà comunque essere definita in sede negoziale, oppure condotta congiuntamente seppure in modalità più informali.

### **3. La regolazione delle commissioni**

Mancano, nel testo di legge, prescrizioni sulla disciplina di dettaglio delle commissioni incaricate di sviluppare la partecipazione organizzativa, ad esempio sulle modalità di scelta dei componenti, sul raccordo con la rappresentanza sindacale e sulla eventuale dotazione di strumenti di supporto al loro operato (come l'attribuzione di un monte ore di permessi aggiuntivo), fatta eccezione per il diritto alla formazione a favore dei rappresentanti dei lavoratori disciplinato dall'articolo 12, che tuttavia non interviene sui contenuti specifici dei percorsi formativi, sui soggetti competenti a determinarne la struttura, sull'individuazione degli enti erogatori, ecc. (si veda il commento di Giorgio Impellizzieri sull'articolo 12).

La regolazione delle commissioni è quindi integralmente lasciata all'autonomia decisionale (unilaterale o congiunta) di livello aziendale.

In questo quadro legislativo piuttosto lacunoso, l'intervento della contrattazione collettiva a tutti i livelli sarebbe quindi auspicabile al fine di adattare gli istituti partecipativi alle specificità dei diversi settori e contesti produttivi. È l'idea stessa di partecipazione dei lavoratori sulle questioni organizzative a sollecitare la voce dei lavoratori sin dalle fasi istitutive delle commissioni, formalizzando e rendendo vincolanti gli impegni assunti

(su questo tema si veda anche Armaroli e Impellizzieri, 2025). Questo anche alla luce dei problemi di effettività e sostenibilità spesso associati ai processi partecipativi (documentati ad esempio da Famiglietti, 2015; Pero e Ponzellini, 2015; Perulli, 1999; Strauss, 2006), che potrebbero acuirsi nell'eventualità che il loro funzionamento fosse affidato alla credibilità e solidità delle sole scelte aziendali (si pensi alla introduzione di piani di welfare aziendale o a politiche di conciliazione vita e lavoro).

Peraltro, l'azione contrattuale nella regolazione delle commissioni paritetiche può poggiare su un'esperienza consolidata, documentata nelle aziende già dal finire degli anni Settanta (Della Rocca, 1985) e continuata fino ad oggi (si vedano, ad esempio, Impellizzieri, 2023 e le sezioni dedicate all'analisi dei contratti collettivi in tema di relazioni industriali e partecipazione nei rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia), come del resto ricorda anche la relazione di accompagnamento del progetto di legge.

#### **4. I contenuti dei piani di miglioramento e innovazione**

Nella formulazione originaria, come si è già avuto modo di osservare (si veda il commento all'articolo 2), alle commissioni paritetiche veniva attribuito un potere decisionale relativamente alla definizione dei piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro.

In seguito agli emendamenti approvati alla Camera dei Deputati, l'*intensità* della partecipazione organizzativa è stata ridotta al rango consultivo o più specificatamente, propositivo, affidando a questi organismi il compito di predisporre proposte di piani di sviluppo aziendali. Anche se l'articolo 10, comma 5, della legge in commento conferma la previsione risalente al progetto di legge di iniziativa popolare della Cisl, in base alla quale al termine della procedura di consultazione dettagliata nei commi precedenti, vi è la possibilità per le aziende di dare avvio alla definizione congiunta, in seno alle commissioni paritetiche, dei piani di miglioramento e innovazione di cui all'articolo 7.

Tuttavia, le differenze rispetto al testo di legge depositato dalla Cisl in Parlamento alla fine di novembre 2023 non si esauriscono in questo aspetto. Il progetto originario conteneva infatti anche precise indicazioni sui contenuti dei piani di miglioramento e di innovazione, che avrebbero dovuto riportare: «l'analisi del contesto iniziale; gli obiettivi condivisi da perseguire; gli investimenti tecnologici; le modifiche organizzative; le misure di sostegno ai lavoratori; le azioni partecipative da attuare, con i relativi indicatori; i risultati attesi in termini di miglioramento e innovazione; il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori a livello aziendale, se costituite».

Si trattava di una formulazione molto simile a quella impiegata dall'Agenzia delle Entrate nella Circolare n. 5/E del 2018, per descrivere quei «Piani di Innovazione» che in conformità con il dettato del decreto interministeriale del 25 marzo 2016, devono essere elaborati dal datore

di lavoro o da comitati paritetici, secondo le indicazioni fornite da contratti collettivi aziendali o territoriali di cui all'articolo 51 del decreto legislativo n. 81/2015, per formalizzare il «coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro» che consente alle imprese l'accesso a vantaggi contributivi applicabili sui premi di risultato (per una quota non superiore a 800 euro) oggetto di detassazione, ai sensi della normativa fiscale.

Richiamando quindi le indicazioni dell'Agenzia delle Entrate per l'ottenimento degli sgravi associati al coinvolgimento paritetico dei lavoratori, la disposizione originaria sembrava promuovere una integrazione tra le due discipline. Nel progetto di legge promosso dalla Cisl, infatti, i contratti collettivi avrebbero potuto prevedere commissioni paritetiche finalizzate alla definizione di piani di miglioramento e di innovazione, che sviluppandosi nei contenuti descritti, e predisponendo azioni partecipative declinate nelle forme del «coinvolgimento paritetico dei lavoratori», avrebbero abilitato le imprese – a condizione di aver negoziato premi di risultato detassabili – all'accesso ai vantaggi contributivi fissati dalla normativa fiscale.

Questo schema, per la verità, resta applicabile anche sulla base dell'attuale testo di legge, che però non esclude: in primo luogo, che l'istituzione delle commissioni possa provenire anche dall'azione unilaterale aziendale, specie nei contesti aziendali privi di rappresentanza sindacale; in secondo luogo, dato il potere consultivo attribuito a questi organismi ai sensi

dell'articolo 7 (nonostante, come si è detto, l'articolo 10, comma 5, sembra aprire la strada anche a funzioni deliberative), che le proposte di piani derivanti dalle commissioni vengano riviste anche interamente dalla direzione aziendale, che quindi può autonomamente decidere del loro contenuto, a meno che la contrattazione collettiva non intervenga attenuando ulteriormente le prerogative manageriali; e infine, che i piani di miglioramento e di innovazione siano delineati senza i dettagli previsti dall'Agenzia delle Entrate e soprattutto senza predisporre azioni per il coinvolgimento paritetico dei lavoratori.

Nella sua formulazione attuale, quindi, la legge sembra creare un disallineamento nel quadro normativo italiano, promuovendo una strada alternativa, rispetto a quella contemplata dalla legislazione fiscale, per la partecipazione organizzativa legata a progetti di sviluppo, che è infatti potenzialmente indipendente dalla contrattazione collettiva, ha *intensità* prevalentemente consultiva, e non è necessariamente connessa a *forme* di partecipazione diretta dei lavoratori.

L'assenza di incentivi economici per la variante della partecipazione organizzativa prevista dalla nuova legge, e la previsione di sgravi contributivi associati invece al coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione dei lavoratori, potrebbe indurre a credere che l'impatto di questa legge sarà inferiore rispetto agli effetti prodotti dalla normativa fiscale.

Tuttavia, da un'analisi dei report periodici del Ministero del lavoro e delle politiche sociali sui contratti collettivi

depositati per l'accesso ai benefici, emerge chiaramente che anche questa declinazione della partecipazione organizzativa non è ancora pienamente decollata nella prassi contrattuale (vedi *supra* i dati riportati nel commento all'articolo 1). Resta tuttavia di piena evidenza che le aziende, per poter beneficiare delle misure di agevolazione economica previste dalla normativa fiscale vigente, saranno indotte a introdurre forme di partecipazione organizzativa per via contrattuale.

Sempre sul piano della normativa promozionale e di incentivazione di una certa importanza è anche la previsione relativa alla formazione dei componenti delle commissioni paritetiche ai sensi dell'articolo 12 della legge (*infra*, il commento di Giorgio Impellizzieri) che potrebbe concorrere a diffondere esperienze e buone prassi già introdotte per via contrattuale (si vedano, ad esempio, l'accordo collettivo di Lamborghini del 24 gennaio 2024, quello di Bonfiglioli del 21 marzo 2022 e quello di Manfrotto del 13 aprile 2018). Si tratta di una previsione particolarmente importante perché muove nella direzione di dare effettività alle procedure partecipative promosse dal nuovo quadro regolatorio (si veda sulla necessità della formazione per sostenere le pratiche di partecipazione anche Armaroli, 2019; Telljohann, 2015).

Se è vero quindi che le previsioni dell'articolo 7 sembrano in parte deviare dall'approccio "pluralista" promosso dalla normativa fiscale sul coinvolgimento paritetico dei lavoratori e dal lungo tracciato della partecipazione organizzativa negoziata, è altrettanto vero che

non è posto alcun limite all'autonomia contrattuale per continuare a muoversi in quella direzione, sfruttando anche l'inedito diritto alla formazione per i rappresentanti dei lavoratori, sancito per via legislativa.

## **5. I legami con la partecipazione economica e finanziaria**

Non sono più presenti nell'attuale testo di legge esplicite connessioni tra la partecipazione organizzativa e quella economica e finanziaria. La formulazione originaria, infatti, contemplando apertamente la possibilità di una integrazione di strumenti e modalità di partecipazione diretta nei piani di miglioramento e di innovazione, prevedeva che i contratti collettivi potessero disciplinare premi aziendali per i lavoratori che avessero contribuito, collettivamente o individualmente, al miglioramento e all'innovazione di prodotti, servizi e processi organizzativi. Retribuzioni premiali che inoltre sarebbero state deducibili fiscalmente.

Si trattava di una previsione, già vista in taluni – per la verità, ancora pochi – contratti collettivi soprattutto nell'area della metalmeccanica emiliana (come l'accordo GD del 30 maggio 2023, l'accordo Ducati del 25 giugno 2024 e ancora l'accordo Bonfiglioli del 21 marzo 2022), che avrebbe posto enfasi sul nesso possibile o sul «circolo virtuoso» (Ales, 2023) tra tematiche procedurali e distributive, tra partecipazione nelle decisioni organizzative e partecipazione ai risultati economici dell'impresa, promuovendo l'opportunità di una

valorizzazione economica della partecipazione diretta dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro, che recenti studi hanno individuato come una delle condizioni abilitanti il successo delle pratiche di coinvolgimento dei lavoratori (Mehmood e Farshchian, 2023; Ullrich e altri, 2023).

È bene chiarire che questa previsione faceva riferimento a una opzione distinta – benché assolutamente complementare – rispetto a quei premi di risultato detassabili in relazione al conseguimento di obiettivi incrementali di innovazione, possibilità contemplata dalla legge di bilancio (legge n. 208/2015 e s.m.i.). Ai sensi dell'attuale normativa fiscale, infatti, questi premi sono necessariamente collettivi, quindi elargiti, pur in virtù di risultati economici eventualmente ottenuti da percorsi di innovazione, non esclusivamente ai lavoratori che vi avessero direttamente contribuito (in tal senso, operano ad esempio le sperimentazioni attuate in Rold il 29 novembre 2019 e l'8 luglio 2024, o ancor prima, il 29 gennaio 2018, presso la CB Ferrari). Diversamente, la norma ipotizzata dalla proposta di legge Cisl puntava a sostenere un riconoscimento economico ai soli lavoratori coinvolti come parte attiva – individualmente o collettivamente, quindi, ad esempio, nell'ambito di gruppi di lavoro – nei processi di miglioramento e di innovazione.

Anche in questo caso, comunque, pur venendo meno la previsione originaria, la contrattazione collettiva resta libera di proseguire in una direzione che ha già cominciato ad esplorare.

## 6. I soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa

L'articolo 8, comma 1, della legge in commento contempla la possibilità per le aziende di prevedere nel proprio organigramma, in esito a contratti collettivi aziendali, «le figure dei referenti della formazione, dei piani di welfare, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e della genitorialità nonché quelle dei responsabili della diversità e dell'inclusione delle persone con disabilità».

Si tratta di figure che per la verità – seppure ancora manchi il più delle volte un espresso riconoscimento nelle declaratorie ed esemplificazioni delle qualifiche professionali contenute nei sistemi di inquadramento del personale – sono già presenti in diversi organigrammi delle aziende più grandi e strutturate, talvolta contemplati anche da specifiche previsioni legislative. Questo, ad esempio, è il caso del *Disability Manager*, figura menzionata per la prima volta nel *Libro bianco su accessibilità e mobilità urbana* del 2009, redatto dal Comune di Parma e dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali, e successivamente promossa nel *Programma d'azione biennale per la promozione dei diritti e l'integrazione delle persone con disabilità* del 2013, nonché nella sua seconda versione del 2017.

Come noto, l'introduzione di una figura professionale dedicata all'inclusione lavorativa delle persone con disabilità è stata resa obbligatoria nelle pubbliche

amministrazioni con più di 200 dipendenti, ai sensi del decreto legislativo n. 165/2001, come modificato dal decreto legislativo n. 75/2017. Per quanto riguarda i luoghi di lavoro privati, invece, il ruolo del «responsabile dell'inclusione lavorativa» delle persone con disabilità è stato previsto dal decreto legislativo n. 151/2015, e linee guida specifiche per la sua introduzione, su base volontaria, sono state emanate nel marzo del 2022 dal Ministero del lavoro e delle politiche sociali. Inoltre, già alcuni contratti collettivi aziendali richiamano espressamente la figura del *Disability* o del *Diversity Manager*, spesso come componente, insieme a rappresentanti dei lavoratori, di commissioni paritetiche dedicate ai temi dell'inclusione lavorativa delle persone con disabilità (si veda ad esempio, l'accordo Merck Serono del 10 marzo 2017).

Discorso analogo può essere fatto per la figura del *Mobility Manager*, ovvero il responsabile della mobilità aziendale e della promozione della mobilità sostenibile nell'ambito degli spostamenti casa-lavoro del personale, che per la verità non è esplicitamente menzionata dal testo di legge in commento, ma che già compare in diversi contratti collettivi aziendali nell'ambito delle politiche di welfare (come nel caso dell'accordo Marelli del 4 maggio 2023), e la cui introduzione è obbligatoria negli enti pubblici e nelle imprese con più di 100 dipendenti, situate in un capoluogo di regione, una città metropolitana, un capoluogo di provincia o un comune con più di 50.000 abitanti, ai sensi del cosiddetto decreto rilancio (decreto-legge n. 34/2020, convertito in

legge n. 77/2020) e del successivo decreto attuativo del 12 maggio 2021.

Nel quadro quindi di organigrammi aziendali che spesso già includono, seppure in termini spesso generici, alcune delle figure richiamate o analoghe professionalità, e contratti collettivi che talvolta le inseriscono in osservatori o commissioni paritetiche dedicate allo sviluppo delle relative tematiche, la nuova legge sembra introdurre un nesso più esplicito tra l'operato di questi referenti e la partecipazione organizzativa. Il loro inserimento, all'articolo 8 del capo IV, sembra infatti giustificarsi nell'ottica di dare maggiore effettività ai piani di miglioramento e di innovazione; non a caso, il titolo stesso dell'articolo li definisce «soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa», che devono quindi rendere conto dell'implementazione dei progetti di sviluppo, nelle rispettive diramazioni tematiche.

Inoltre, forse anche nell'intento di prevenire il rischio paventato dalla Uil nella sua audizione presso il Senato – relativo alla possibile sovrapposizione delle funzioni di queste figure con quelle svolte dalle RSU/RSA) – la legge precisa che la loro integrazione negli organigrammi aziendali possa avvenire solo «in esito a contratti collettivi aziendali», quindi permettendo al sindacato di esercitare un controllo sulla loro regolamentazione, eventualmente anche definendone le attribuzioni in raccordo a quelle degli organismi di rappresentanza dei lavoratori.

Ed è probabilmente sempre in ragione delle possibili obiezioni circa il rapporto tra i rappresentanti sindacali

e talune figure aziendali dedite a questioni sociali o afferenti alla gestione delle risorse umane, che è possibile spiegare la scelta del legislatore di fare riferimento all'intervento dei contratti collettivi come preconditione per l'inserimento negli organigrammi delle sole professionalità aziendali dedicate a tematiche come la genitorialità, il welfare, la conciliazione, le politiche retributive, ecc., nonostante i piani di miglioramento e di innovazione – per come descritti dalla stessa legge – debbano verosimilmente coinvolgere anche figure coinvolte in questioni di stampo più organizzativo e produttivo. Eppure, il loro inquadramento negli organigrammi aziendali non è subordinato alla firma di contratti collettivi aziendali.

L'elencazione di precise figure aziendali, quindi, non pare teso a delimitare l'ambito dei soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa, che verosimilmente potrebbe estendersi a molte altre professionalità aziendali; al contrario, la specificazione di alcuni ruoli professionali dipenderebbe dalla necessità di condizionare alla firma di contratti collettivi l'inserimento negli organigrammi di quelle precise figure (e non altre), data la relativa competenza su temi di interesse anche sindacale.

Infine, è bene sottolineare che la previsione di cui all'articolo 8 non preclude la possibilità che la contrattazione collettiva introduca, oltre a figure aziendali di riferimento per la partecipazione organizzativa, anche referenti di derivazione sindacale. Del resto, non mancano contratti collettivi aziendali che già oggi, anche in

adempimento a prescrizioni dei contratti collettivi di categoria (come il CCNL per l'industria metalmeccanica nelle unità produttive con oltre 300 dipendenti, o il CCNL per l'industria chimica e farmaceutica nelle imprese con oltre 50 dipendenti), istituiscono il delegato alla formazione, cioè quel particolare rappresentante dei lavoratori incaricato di seguire la tematica della formazione continua e la definizione dei piani di formazione finanziata. Così come in alcuni contratti aziendali afferenti al mondo del commercio e servizi (come l'accordo DM del 3 settembre 2024 e l'accordo Renault Italia del 19 giugno 2024), già emerge l'istituzione del cosiddetto «Garante della Parità», figura di rappresentanza nominata dalle organizzazioni sindacali e dedicata al contrasto delle forme di violenza e discriminazione di genere.

## **7. Il ruolo della bilateralità**

Il comma 2 dell'articolo 8 prevede per le imprese che occupano meno di 35 dipendenti la possibilità di «favorire, anche attraverso gli enti bilaterali, forme di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione delle imprese stesse».

Si tratta di una previsione modificata rispetto alla formulazione dell'originario progetto di legge della Cisl, in base alla quale sarebbero stati i contratti collettivi a prevedere, attraverso il sistema della bilateralità, il supporto a forme di partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle imprese di più piccole dimensioni. Ancora una volta, la norma attuale sposta l'attenzione sull'iniziativa

imprenditoriale, pur non impedendo alla contrattazione collettiva di intervenire sulla bilateralità per il sostegno alle imprese più piccole.

Nel dettaglio, la previsione è riservata alle sole aziende che occupano meno di 35 lavoratori – una soglia dimensionale più ristretta rispetto alla classificazione europea di piccola impresa che contempla fino a 50 dipendenti – le quali possono promuovere la partecipazione organizzativa «anche attraverso gli enti bilaterali». Questa locuzione, in particolare, appare piuttosto generica e lascia aperte diverse possibilità di intervento della bilateralità: dall'erogazione di contributi a sostegno di eventuali spese di consulenza o formazione finalizzata all'implementazione della partecipazione organizzativa di cui all'articolo 7, fino al supporto degli enti bilaterali nella redazione dei piani di miglioramento e di innovazione, eventualmente anche predisponendo apposite linee guida o altri materiali operativi.

Si tratta di opportunità, azionabili solo a fronte di adeguati interventi regolamentari degli enti, anche in virtù di eventuali prescrizioni della contrattazione collettiva, che se da un lato, potrebbero sostenere la procedura consultiva delineata all'articolo 7, dall'altro – dato che nessun limite è posto in tal senso – potrebbero essere declinate anche in sostituzione del confronto previsto nell'ambito delle commissioni paritetiche aziendali. Del resto, gli enti bilaterali già rappresentano una sintesi degli interessi delle imprese e dei lavoratori e potrebbero quindi essere interpretati come sedi alternative alle

commissioni paritetiche per lo scambio di opinioni sui piani di miglioramento e di innovazione aziendali.

In questo senso, potrebbero figurarsi due possibili scenari (più o meno invasivi) di intervento della bilateralità nella partecipazione organizzativa aziendale. Per un verso, gli enti bilaterali potrebbero promuovere linee di indirizzo generali od orientamenti sulle concrete modalità di definizione dei piani di miglioramento e di innovazione, che i singoli datori di lavoro potrebbero poi recepire, anche adattandoli, nei propri contesti aziendali. Per altro verso, gli enti bilaterali potrebbero giocare un ruolo più diretto nelle dinamiche organizzative delle piccole imprese, diventando sede di confronto sui singoli piani di sviluppo. Questa, per la verità, sarebbe un'opzione più complessa da praticare anche se è vero che, per talune materie come il welfare e la conciliazione vita e lavoro, gli enti bilaterali possono disporre della giusta massa critica per sviluppare iniziative radicate nei territori di riferimento delle aziende coinvolte.

In ogni caso, la legge non impone né preclude direttrici specifiche di intervento, lasciando gli organi direttivi degli enti bilaterali liberi di declinare il proprio sostegno alla partecipazione organizzativa delle piccole imprese, nelle modalità e nei contenuti che ritengono più opportuni, anche sulla base delle peculiarità dei singoli settori e territori.

## 8. Bibliografia essenziale

Per una definizione di «partecipazione funzionale», associata al coinvolgimento dei lavoratori nello sviluppo delle organizzazioni, si veda G. Della Rocca, *Il tema della partecipazione, problemi di definizione e classificazione*, in E. Bartezzaghi, G. Della Rocca, *Impresa, gruppi professionali e sindacato nella progettazione delle tecnologie informatiche: Metodi e forme di partecipazione*, Fondazione Adriano Olivetti, 1983, pp. 13-23.

Per maggiori informazioni su casistiche di partecipazione organizzativa promossa dalle organizzazioni sindacali, si vedano I. Armaroli, *Integrating direct employee voice within the framework of worker representation: The role of an Italian trade union in organising disintermediation*, in *Economic and Industrial Democracy*, 2022, vol. 43, n. 2, pp. 658-684; A. Cetrulo, M. Russo, *Innovazione tecnologica e organizzazione del lavoro: Il ruolo del sindacato nel caso Lamborghini*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale. Lavori*, 2019, n. 3, pp. 45-64; L. Codara, F. Sgobbi, *New paths to employee participation in the workplace*, XXXIII AiIG Scientific Meeting 2022; G. Della Rocca, *L'innovazione tecnologica e le relazioni industriali in Italia*, Fondazione Adriano Olivetti, 1985.

Sul tema della sostenibilità e dei «cicli di vita» delle pratiche partecipative, si vedano A. Famiglietti, *Delusioni e speranze della partecipazione: i casi Electrolux e Finmeccanica*, in D. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, 2015, pp. 93-111; L. Pero, A.M. Ponzellini, *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in M. Carrieri, P. Nerozzi, T.

Treu (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, 2015, pp. 75-94; A. Perulli, *Il Testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione della Electrolux-Zanussi*, in *Lavoro e Diritto*, 1999, n. 1, pp. 41-62; G. Strauss, *Worker participation – Some under-considered issues*, in *Industrial Relations: A Journal of Economy and Society*, 2006, vol. 45, n. 4, pp. 778-803.

Per una panoramica sulla contrattazione collettiva in tema di procedure partecipative e commissioni paritetiche, si vedano I. Armaroli, G. Impellizzieri, *Ancora sulla contrapposizione (teorica) tra partecipazione e contrattazione*, in *Bollettino ADAPT*, 2025, n. 4; G. Impellizzieri, *La cosiddetta “partecipazione organizzativa”: un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4, pp. 1032-1053; i rapporti annuali di ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia dal 2012 al 2024 (editi da ADAPT University Press).

Sulla necessità della formazione per sostenere le pratiche di partecipazione, si vedano I. Armaroli, *Progettare l'innovazione: la nuova frontiera dell'azione sindacale?*, in *Economia & Lavoro*, 2019, n. 1, pp. 115-130; V. Telljohann, *Le nuove piste di Lamborghini e Ducati*, in M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, 2015, pp. 71-91.

Sulla previsione di riconoscimenti economici a sostegno della partecipazione diretta dei lavoratori, si vedano H. Mehmood, B.A. Farshchian, *Exploring conditions for employee participation in digital transformation – A systematic*

*literature review*, in *ACIS 2023 Proceedings*, 2023; A. Ullrich, M. Reißig, S. Niehoff, G. Beier, *Employee involvement and participation in digital transformation: A combined analysis of literature and practitioners' expertise*, in *Journal of Organisational Change Management*, 2023, vol. 36, n. 8, pp. 29-48.



*Capo V*

**PARTECIPAZIONE CONSULTIVA  
DEI LAVORATORI**



**VIII.**  
**PARTECIPAZIONE CONSULTIVA**  
**DEI LAVORATORI**

(articoli 9, 10, 11)

*di Giorgio Impellizzeri*

**1. Inquadramento concettuale**

Il testo di legge disciplina la partecipazione consultiva dei lavoratori al Capo V (articoli 9, 10 e 11), dopo averne fornito, all'articolo 2, comma 1, lettera d), una definizione come «partecipazione che avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere» (vedi *supra* il commento di Ilaria Armaroli e Giovanni Pigliarini).

Questa tipologia di partecipazione, diversamente dalle altre previste dalla legge, non si riferisce a uno specifico ambito materiale di intervento (gestionale, organizzativo, economico-finanziario), ma si caratterizza per la particolare intensità procedurale del coinvolgimento dei lavoratori, centrata su un diritto di consultazione. La fattispecie può dunque essere collocata all'interno della più ampia categoria della «partecipazione decisionale» (D'Antona, 1992), in cui i lavoratori o i loro rappresentanti vengono coinvolti – con fasi e gradi diversi – nei processi decisionali aziendali, secondo un'intensità “debole” quando si limita al diritto di informazione e consultazione, e “forte” quando si traduce in forme di co-gestione o codeterminazione.

La nozione accolta dal legislatore è, in questo senso, coerente con la nozione già delineata in letteratura nonché quella formulata dal legislatore nazionale in attuazione del diritto euro-unitario, là dove la consultazione è comunemente intesa come un momento qualificato di dialogo tra impresa e rappresentanze – «ogni forma di confronto, scambio di opinioni e dialogo [...] su questioni attinenti alla attività di impresa» (decreto legislativo n. 25/2007, articolo 2, comma 1, lettera *f*) – privo di effetti vincolanti sul piano deliberativo ma orientato non tanto alla negoziazione di nuovi trattamenti economici e normativi quanto alla gestione di quelli esistenti (Lunardon 2008; Napoli, 2008; Zoli, 2015).

In questa logica partecipativa, senz'altro la più radicata nel sistema di relazioni industriali italiano (vedi già Ghezzi, 1978), l'intervento sindacale assume una funzione permanente di presidio, esprimendosi attraverso strumenti che sono stati addirittura definiti come veri e propri «diritti di controllo» (Roccella, 1977) rispetto alle scelte imprenditoriali suscettibili di incidere sulle condizioni di lavoro.

## **2. *Segue*: inquadramento normativo**

Nell'ordinamento giuridico italiano i diritti di informazione e consultazione sono declinati al plurale, fuori da una logica unitaria, alla quale pertanto sfugge anche l'intervento legislativo in commento che, giocoforza, si sovrappone alle normative già esistenti.

Il riferimento è sia agli obblighi di informazione e consultazione ordinati dal legislatore per la gestione di fasi regressive e/o patologiche della gestione delle relazioni di lavoro – trasferimenti di azienda (legge n. 428/1990), procedure di mobilità (legge n. 223/1991), cessazione di un'attività produttiva (legge n. 234/2021, articolo 1, commi 224-237*bis*) – sia alle procedure partecipative orientate al governo dell'ordinario e del fisiologico, come nel caso del decreto legislativo n. 113/2012 concernente la disciplina dei comitati aziendali europei (c.d. CAE) che, soprattutto, del decreto legislativo n. 25/2007 di (auspicata ma irrealizzata) «istituzione di un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori».

L'elemento più qualificante del testo di legge approvato il 14 maggio 2025, rispetto al frammentato e stratificato apparato normativo previgente, è indubbiamente rappresentato dall'ampliamento dell'ambito di applicazione (*infra* § 3).

A differenza della versione originaria della proposta di legge, che limitava l'obbligo di consultazione alle imprese con più di cinquanta dipendenti, il testo approvato dal Parlamento elimina infatti ogni soglia dimensionale, rendendo l'istituto accessibile anche nei contesti più piccoli, inclusi quelli del settore pubblico.

Tale scelta, coerente con l'approccio inclusivo adottato per le altre forme partecipative previste dalla legge, supera una delle principali criticità segnalate nelle prime analisi alla proposta di legge presentata dalla Cisl (Ales,

2023) e segna la principale differenza rispetto alle altre regolamentazioni di obblighi consultativi.

Inoltre, va sottolineato come la partecipazione consultiva sia disciplinata con una tecnica normativa che rinvia alla contrattazione collettiva per la definizione di aspetti cruciali (composizione delle commissioni, tempi, modalità e contenuti della consultazione) ma che, al contempo, introduce un rigoroso procedimento di base definito per legge, proponendosi di risolvere una delle debolezze più ricorrenti della contrattazione collettiva di parte obbligatoria: la frequente ineffettività delle clausole consultive (Treu, 2023)

### **3. I soggetti della partecipazione consultiva**

L'articolo 9 della legge individua una pluralità di soggetti coinvolti nel processo consultivo, distinguibili in soggetti legittimati passivi e soggetti legittimati attivi.

I primi, come è ovvio, sono i datori di lavoro, tenuti a promuovere e condurre le procedure consultive, quando ciò sia previsto dai contratti collettivi.

I secondi, invece, sono individuati dal legislatore con una formula graduata per la quale possono essere consultate «le rappresentanze sindacali unitarie o le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore» (articolo 9, comma 1).

Rispetto al decreto legislativo n. 25/2007, l'innovazione è rappresentata dall'inclusione, tra i soggetti legittimati

attivi, delle strutture territoriali degli enti bilaterali, previsione che estende significativamente l'ambito di applicazione anche ai contesti aziendali sprovvisti di rappresentanze sindacali, coerentemente con l'eliminazione di qualsivoglia limite dimensionale all'attivazione di procedure di informazione e consultazione.

Il coinvolgimento degli enti bilaterali appare coerente con l'architettura complessiva della legge, che valorizza gli attori e gli strumenti paritetici già attivi nel sistema delle relazioni industriali (analogamente è previsto un coinvolgimento della bilateralità in materia di partecipazione organizzativa, a proposito del quale vedi il commento che precede di Ilaria Armaroli). Tale coinvolgimento resta però subordinato alla mancanza di rappresentanze sindacali aziendali, a conferma della preferenza sistemica per i soggetti elettivi o designati direttamente dai lavoratori.

La previsione normativa in commento pone però una questione interpretativa riguardo alla formulazione «o, in mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali» (articolo 9, comma 1).

Da un lato, si potrebbe ritenere che i rappresentanti dei lavoratori possano partecipare alla consultazione solo se affiancati dalle strutture bilaterali; dall'altro, si potrebbe ammettere che rappresentanti non sindacali dei lavoratori ed enti bilaterali possano dar luogo, anche autonomamente, a un processo consultivo.

La prima interpretazione sembra preferibile, anche alla luce della previsione dell'articolo 9, comma 2, che

attribuisce alla contrattazione collettiva la disciplina della composizione delle commissioni paritetiche, rafforzando l'ancoraggio della partecipazione consultiva al circuito delle relazioni industriali formalizzate.

Peraltro, diversamente da quanto avviene per la partecipazione organizzativa (articolo 7), in cui l'iniziativa può essere esercitata anche unilateralmente dalle imprese mediante la costituzione di commissioni paritetiche con rappresentanti dei lavoratori non sindacalmente organizzati (sul punto vedi sempre la lettura critica di Ilaria Armaroli), nel caso della partecipazione consultiva la legge richiede espressamente la preliminare definizione di una cornice definita a livello di contrattazione collettiva.

Tra i soggetti legittimati attivi, il legislatore non include i singoli lavoratori. Tuttavia, si è sostenuto che, qualora i contratti collettivi abbiano specificato contenuti e modalità della procedura consultiva, le relative clausole non solo obbligherebbero le parti stipulanti sul piano negoziale, ma produrrebbero anche effetti nei confronti dei singoli lavoratori, determinando in capo ad essi una posizione giuridica soggettiva tutelabile (Zoli, 2009). Con ciò, ovviamente, non si intende negare la dimensione essenzialmente collettiva dei diritti di informazione e consultazione che si configurano, per loro natura originaria, come prerogative collettive, e non individuali, in quanto è solo attraverso la rappresentanza collettiva dei lavoratori che può realizzarsi un confronto paritario con il datore di lavoro in merito ai flussi informativi che concernono le scelte aziendali (Testa, 2020).

#### 4. L'oggetto della partecipazione consultiva

L'articolo 9, comma 2, della legge in commento rinvia espressamente alla contrattazione collettiva la definizione dei contenuti della partecipazione consultiva, lasciando a quest'ultima il compito di determinare «le sedi, i tempi, le modalità e i contenuti della consultazione».

A differenza di quanto previsto in altri ambiti normativi il legislatore, in questo caso, non individua direttamente oggetto di consultazione, né fornisce una cornice minima obbligatoria.

Ad esempio, l'articolo 3 del decreto legislativo n. 25/2007 prevede che l'informazione e la consultazione riguardino almeno tre ambiti: l'andamento economico dell'impresa, la situazione e l'andamento prevedibile dell'occupazione, e le decisioni suscettibili di comportare rilevanti modifiche nell'organizzazione del lavoro o nei contratti.

La soppressione, nel testo definitivo della legge in commento, dell'elenco (per quanto esemplificativo) originariamente previsto – che includeva dati economico-finanziari, scelte strategiche, piani industriali, transizione ecologica, sistemi decisionali e di monitoraggio, piani formativi, ecc. – comporta una rilevante apertura, ma anche una certa indeterminatezza.

È evidente, peraltro, che a differenza delle altre partecipazioni consultive disciplinate da leggi speciali (*supra*, § 2), focalizzate su contenuti strategici (piani industriali,

livelli occupazionali, andamento economico, ecc.) e sovente legati a fasi di (attuale o potenziale) contrazione, la consultazione prevista dalla legge in commento può svilupparsi anche lungo un asse organizzativo.

Lo dimostra l'articolo 10, comma 5, che consente di dar seguito alla consultazione con la definizione congiunta di piani di miglioramento e innovazione, secondo quanto previsto dall'articolo 7 dedicato proprio alla partecipazione organizzativa (vedi, a proposito, il commento che precede di Ilaria Armaroli che sottolinea come, per il tramite delle procedure consultive, la partecipazione organizzativa possa addivenire non solo a «proposte» di piani di miglioramento ma a vere e proprie decisioni).

In assenza di una cornice normativa cogente, vi è il rischio che la partecipazione consultiva assuma contorni sfumati e variabili. In questo senso, per definire meglio oggetto e limiti della consultazione, in passato è stato sottolineato come l'informazione trasmessa debba essere «esatta», ai sensi del principio di buona fede di cui all'articolo 1375 del Codice civile, e tale da consentire alle rappresentanze sindacali di formarsi un orientamento consapevole sulle scelte datoriali (Roccella, 1977). Ciò implica non solo la trasparenza nella comunicazione dei dati, ma anche la possibilità di accedere a strumenti di interpretazione, benchmarking e supporto tecnico.

In questa direzione si colloca anche il collegamento con l'articolo 12 della legge, che introduce un obbligo formativo per i rappresentanti dei lavoratori coinvolti nei

meccanismi partecipativi. Come segnalato (vedi il commento, di chi scrive, all'articolo 12), l'effettività della partecipazione – e dunque anche della consultazione – dipende in larga misura dalla qualità delle competenze possedute dai rappresentanti: dalla capacità di leggere un bilancio alla comprensione delle dinamiche organizzative, fino alla analisi di dati macro-economici.

### **5. *Segue: dalla consultazione alla contrattazione***

Di particolare interesse è la previsione di cui all'articolo 9, comma 3, per il quale «nel caso di consultazione sugli argomenti di competenza negoziale, le commissioni paritetiche possono fornire materiali ed elementi utili al tavolo contrattuale».

Si tratta di una disposizione che attiva un utile raccordo istituzionale tra partecipazione consultiva e contrattazione collettiva, consentendo che gli esiti del confronto svolto in sede paritetica alimentino il dialogo negoziale con dati, valutazioni e proposte.

La previsione normativa, pur senza prevedere un obbligo, istituisce infatti un raccordo strutturale tra i diversi livelli del confronto tra impresa e rappresentanza dei lavoratori. Coerentemente, del resto, con l'impostazione generale della legge, che riconosce un rapporto circolare, di reciproco supporto e promozione, tra contrattazione collettiva e partecipazione, là dove la prima istituisce e definisce la seconda che, a sua volta, trova suo compimento in regolamentazioni negoziali frutto delle fasi di analisi, esame e confronto congiunto.

Una simile architettura riflette l'intuizione – formulata in tempi non sospetti anche da Gino Giugni – secondo cui la consultazione, per essere effettiva, non può esaurirsi «nel procedimento paternalistico della “cassetta delle idee”», ma deve essere «frutto di discussioni, valutazioni collegiali svolte su un piano di parità» (Giugni, 1968).

Il valore della consultazione si misura allora nella sua capacità di predisporre il terreno per una negoziazione informata, di qualità, su materie complesse e talora conflittuali. Come osservava lo stesso Giugni, quando si è di fronte a innovazioni che comportano «riflessi negativi nelle relazioni interne (modifiche di mansioni, di organico ecc.)», l'unico «rapporto sano è quello negoziale»; ma è proprio la consultazione che può contribuire a costruirlo, attivando «un processo di maturazione e di sviluppo del sindacato» e rafforzando le condizioni per un confronto contrattuale più strutturato.

In questa prospettiva, la partecipazione consultiva non si contrappone alla contrattazione (sul tema vedi il commento all'articolo 1 di Michele Tiraboschi), ma può rappresentarne «un agile punto di raccordo», un dispositivo di ingaggio progressivo, in cui il dialogo, se ben strutturato, non si arresta alla funzione cognitiva ma si apre alla trasformazione negoziale (sul sostegno reciproco tra contrattazione e partecipazione vedi già D'Antona 1992 e Gottardi, 2005).

## 6. La procedura

L'articolo 10 della legge disciplina in modo puntuale la sequenza procedurale che caratterizza la partecipazione consultiva.

Nel dettaglio, il datore di lavoro è tenuto, a seguito di «istanza di convocazione», a convocare la commissione paritetica mediante comunicazione scritta, anche tramite posta elettronica certificata. La consultazione ha inizio entro cinque giorni dal ricevimento della convocazione e si svolge secondo modalità che assicurano una forma di interlocuzione strutturata. I rappresentanti dei lavoratori che compongono la commissione possono presentare un parere scritto, che deve essere allegato al verbale di consultazione. La procedura si intende conclusa, salvo diverso accordo, decorsi dieci giorni dall'avvio, anche in assenza del parere.

Benché il legislatore non espliciti quale sia il soggetto legittimato a presentare istanza di convocazione (lo sottolinea, criticamente, Ales, 2023), pare di tutta evidenza che tale facoltà non possa che essere attribuita alle rappresentanze sindacali e/o dei lavoratori, nei termini definiti dai contratti collettivi che, tra le altre cose, possono per esempio determinare se la richiesta deve provenire unitamente da tutti i rappresentanti dei lavoratori ovvero sia sufficiente anche l'istanza isolata di uno solo dei rappresentanti.

La scansione procedurale introdotta dal legislatore rappresenta una novità significativa nell'ordinamento giuridico italiano: introduce in via legislativa un percorso

consultivo con tempistiche certe, opponibile alle parti, e con obblighi documentali che ne rafforzano l'effettività.

In particolare, il parere scritto – pur non vincolante – assume una valenza non meramente simbolica. Esso rappresenta una formalizzazione del punto di vista dei rappresentanti dei lavoratori e, in quanto tale, potrebbe assumere rilevanza non solo politica o negoziale, ma anche probatoria nel caso di contestazioni sull'effettività del confronto o sull'adempimento degli obblighi procedurali.

Di rilievo anche la previsione contenuta al comma 2, secondo cui il datore di lavoro è tenuto, entro trenta giorni dalla chiusura della procedura, a riconvocare la commissione per illustrare l'esito della consultazione e motivare l'eventuale mancato recepimento delle osservazioni formulate.

È una disposizione che rafforza l'obbligo di accountability datoriale, favorendo un controllo *ex post* e una maggiore tracciabilità del processo partecipativo.

Sul piano della tutela, l'articolo 10, comma 4, attribuisce ai componenti delle commissioni paritetiche la facoltà di adire la Commissione nazionale permanente di cui all'articolo 17-*bis* della legge n. 936/1986 (vedi il commento all'articolo 13 della legge di Michele Tiraboschi), nel caso di contestazioni relative alla corretta esecuzione della procedura.

Si tratta di una previsione che consente un presidio esterno rispetto al rispetto degli obblighi procedurali, e

che si affianca – senza sovrapporsi – ai meccanismi conciliativi già noti in altri ambiti, come quello previsto dall'articolo 5 del decreto legislativo n. 25/2007. Se in quest'ultimo caso l'intervento è orientato a dirimere controversie sostanziali, in particolare legate alla natura riservata delle informazioni, nella nuova legge la tutela si estende esplicitamente alle modalità della procedura, configurando un meccanismo di vigilanza sulla correttezza formale del processo consultivo.

Così come si può ritenere che la configurazione di tale facoltà di ricorso alla Commissione permanente non escluda in alcun modo, in caso di violazione degli obblighi di consultazione eventualmente pattuiti in accordi collettivi, la possibilità per le rappresentanze sindacali di avviare un procedimento per la repressione della condotta sindacale ai sensi dell'articolo 28 dello Statuto dei lavoratori (Gambacciani, 2009).

Un ulteriore elemento innovativo è rappresentato dal collegamento tra la consultazione e la progettazione organizzativa. Il comma 5 dell'articolo 10 prevede infatti che, al termine della consultazione, le parti possano attivare percorsi di definizione congiunta di piani di miglioramento o innovazione, secondo quanto previsto dall'articolo 7. Questa previsione connette la consultazione a esiti operativi concreti e ne rafforza la finalità trasformativa, superando l'idea di una partecipazione puramente informativa.

## 7. *Segue*: l'obbligo di riservatezza

Un limite all'esercizio della consultazione è sicuramente rappresentato dal dovere di riservatezza. L'articolo 10, comma 3, della legge in commento specifica infatti che la consultazione deve svolgersi nel rispetto delle norme sulla riservatezza aziendale che impone ai rappresentanti dei lavoratori l'obbligo di non divulgare quando ciò «risulti in contrasto con norme di legge o con quanto stabilito dai contratti collettivi».

Il rinvio ad altre disposizioni di legge non consente ora di delimitare il perimetro di tale obbligo di riservatezza, salvo non si voglia ritenere che l'articolo 2105 del Codice civile, norma di legge di disciplina dell'obbligo di fedeltà del lavoratore subordinato, sia parametro normativo di riferimento. Per cui, in questo caso, sarebbe vietato divulgare qualunque notizia attinente all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, né di farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio.

Ciò che è certo è che l'obbligo di riservatezza costituisce dunque un bilanciamento strutturale al diritto di essere consultati (Gagnoli, 2008), in quanto volto a evitare che l'esercizio delle prerogative informative e partecipative si traduca in derive che possano esporre l'impresa a rischi patrimoniali, reputazionali o di concorrenza sleale.

La giurisprudenza e la prassi più recenti (Costantini, 2023) confermano al contempo che la comunicazione delle informazioni ottenute dai rappresentanti dei lavoratori nell'ambito delle procedure partecipative è

legittima solo se avviene nel normale esercizio della funzione rappresentativa e risulta accompagnata da adeguate garanzie, come l'assunzione di impegni scritti alla riservatezza da parte dei soggetti coinvolti.

Ritenere il contrario, cioè che i rappresentanti dei lavoratori siano obbligati alla riservatezza più totale finirebbe per frustrare le finalità e gli scopi della legge. Come è stato osservato, «una informazione dei rappresentanti sindacali» – o dei rappresentanti dei lavoratori in senso ampio – «senza potere di trasferimento delle notizie ai prestatori di opere, in specie se iscritti, non facilita il perseguimento di fini di democrazia interna» (Gagnoli, 2008) ai quali senz'altro la legge in commento tende.

Peraltro, a tutela dell'interesse dell'imprenditore, si può ben ritenere che i lavoratori dipendenti che siano venuti a conoscenza di informazioni riservate per il tramite dei loro rappresentanti facenti parte delle commissioni paritetiche siano essi stessi tenuti al riserbo nei termini ordinari dell'obbligo di fedeltà di cui all'articolo 2105 del Codice civile, che, come è noto, vieta ai lavoratori subordinati di «divulgare notizie attinenti all'organizzazione e ai metodi di produzione dell'impresa, o farne uso in modo da poter recare ad essa pregiudizio» (sul diritto di riservatezza vedi per tutti Gagnoli, 1996).

## 8. La clausola di salvaguardia: questioni interpretative

A chiusura del capo V, l'articolo 11 della legge introduce una clausola generale di salvaguardia che stabilisce che «sono fatte salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti collettivi».

La disposizione conferma l'impostazione promozionale della legge, che non intende sostituirsi alle regole già definite dalla contrattazione collettiva – invero da tempo, considerato che le prime tornate contrattuali intervenute in materia risalgono agli anni Settanta (Ghezzi, 1978) – ma piuttosto integrarle, valorizzando le esperienze più avanzate e lasciando spazio all'autonomia negoziale.

La formulazione appare, almeno in apparenza, lineare.

Non è difficile comprendere cosa si intenda per «condizioni di miglior favore»: si tratta delle discipline pattizie che, rispetto alla cornice minima delineata dalla legge, risultano più efficaci in relazione alle finalità indicate all'articolo 1.

Potrà dirsi “migliorativa” ogni disciplina contrattuale che attribuisca alla partecipazione consultiva un contenuto più ampio, stabile, incisivo, in termini di ambiti di intervento, procedura, o intensità del coinvolgimento.

Tuttavia, in virtù del fatto che la legge non è immediatamente precettiva, ma rimette la sua attuazione a una fonte collettiva, il significato operativo della clausola può apparire più oscuro a una seconda lettura.

Diversamente da quanto avviene nel caso di norme legislative prescrittive, in questo caso la clausola di salvaguardia non si innesta, infatti, su una disciplina immediatamente efficace che, in quanto tale, potrebbe caducare previsioni collettive previgenti; ma su una legge promozionale che necessita di essere attivata attraverso la medesima contrattazione collettiva che la clausola di salvaguardia ambisce a preservare.

In questo senso, non è chiaro se la clausola abbia una funzione limitativa dell'autonomia collettiva successiva all'entrata in vigore della legge. Si potrebbe cioè domandare se, per effetto dell'articolo 11, un contratto collettivo che già disciplinava la partecipazione consultiva prima della legge possa successivamente modificare tale disciplina in senso peggiorativo, ad esempio restringendo l'elenco delle materie oggetto di consultazione o dilatando i tempi della procedura.

Una lettura rigida della clausola porterebbe a ritenere che tali modifiche non sarebbero ammissibili, in quanto determinerebbero un "abbassamento" rispetto a condizioni precedentemente più favorevoli.

Tuttavia, un simile approccio si espone a una obiezione. Finirebbe per limitare l'autonomia collettiva in modo asimmetrico, vincolando i soggetti stipulanti solo nel caso di contratti già esistenti, ma non in quello di una disciplina adottata *ex novo*. Nulla impedirebbe infatti, a chi interviene per la prima volta, di prevedere una disciplina minimamente partecipativa, più scarna di quella eventualmente introdotta da altri contratti che, pur intervenendo in senso peggiorativo rispetto a un testo

contrattuale previgente, conservano comunque una condizione migliore.

## **9. La partecipazione consultiva nella contrattazione collettiva aziendale: stato dell'arte**

L'analisi di alcuni tra i contratti collettivi nazionali di lavoro più applicati in Italia (si vedano i rapporti ADAPT sulla contrattazione collettiva in Italia) mostra alcuni possibili risvolti applicativi della clausola di salvaguardia contenuta nell'articolo 11 della legge, secondo tre principali direttrici: i requisiti dimensionali, gli ambiti tematici e la formalizzazione procedurale.

Sul piano dei requisiti dimensionali, la legge abolisce ogni soglia, rendendo la partecipazione consultiva attivabile in qualsiasi impresa, anche piccola o micro. Questo intervento amplia il campo di applicazione di questa forma di partecipazione rispetto a quanto attualmente previsto da numerosi CCNL.

Nel settore metalmeccanico industriale (codice Cnel C011), ad esempio, la costituzione del Comitato consultivo di partecipazione è prevista solo in aziende con oltre 1000 dipendenti e almeno una unità produttiva superiore a 500 (articolo 3).

Analogamente, nel settore dei servizi di pulizia industriale (codice Cnel K511), le procedure informative nazionali si attivano solo al superamento della soglia di 400 dipendenti (articolo 2, lettera C).

Da questo punto di vista la clausola di salvaguardia di cui all'articolo 11 della legge consente indubbiamente di conservare regimi più favorevoli rispetto al nuovo standard legislativo, ma impedisce che soglie dimensionali o vuoti normativi presenti nella contrattazione collettiva escludano lavoratori dalla garanzia di un diritto minimo alla consultazione.

Per quanto riguarda gli ambiti tematici, la legge non elenca materie obbligatorie, ma rinvia integralmente alla contrattazione. La clausola di salvaguardia consente quindi di preservare la varietà e la ricchezza delle esperienze settoriali già consolidate nei contratti, che in diversi casi hanno ampliato l'oggetto della consultazione rispetto ai tre ambiti minimi previsti dal decreto legislativo n. 25/2007.

Il CCNL dei chimici (codice Cnel B011) estende il confronto a temi come lo smart working, la conciliazione vita-lavoro, le politiche formative e di welfare, la produttività e l'innovazione organizzativa (articolo 46).

Il CCNL del commercio e terziario Confcommercio (codice Cnel H011) include espressamente l'informazione su appalti, esternalizzazioni, lavoro atipico, affiliazioni, responsabilità sociale d'impresa e lavoro domenicale (articolo 1).

In edilizia (codice Cnel F012), l'informazione riguarda anche la struttura dell'occupazione per età, sesso e qualifica, i fabbisogni formativi e i cantieri oggetto di appalti pubblici di rilevante entità (articolo 111).

La clausola di salvaguardia impedisce dunque che, in sede attuativa, la contrattazione collettiva debba retrocedere su questi contenuti già acquisiti, e anzi promuove una loro funzione espansiva e adattiva rispetto a contesti produttivi e tecnologici mutevoli.

Dal punto di vista procedurale, la legge introduce una scansione minima garantita della procedura consultiva (istanza di convocazione, tempi certi, possibilità di parere scritto, obbligo di motivazione e riconvocazione), ponendosi come fondo comune di effettività rispetto a una contrattazione che spesso presenta lacune in tal senso. Tuttavia, ove i contratti prevedano discipline più strutturate, la clausola di salvaguardia permette la loro conservazione.

È questo il caso del CCNL metalmeccanici industria (codice Cnel C011), che già prevede l'obbligo per il datore di lavoro di avviare il confronto entro cinque giorni dall'istanza delle rappresentanze, la possibilità di esprimere un parere scritto e di ricevere una risposta motivata, e la conclusione della procedura entro 15 giorni (articolo 9).

Al contrario, nel CCNL dei pubblici esercizi (codice Cnel H05Y, articolo 6) o nei servizi di pulizia (codice Cnel K511, articolo 2), il confronto si attiva solo su richiesta e non è scandito da termini vincolanti o da un obbligo di replica formale.

La clausola dell'articolo 11 consente dunque di armonizzare il nuovo quadro legale con le discipline esistenti, evitando regressi e stimolando una maggiore

formalizzazione là dove oggi le prassi risultano generiche o meramente dichiarative.

### **10. *Segue*: la partecipazione consultiva nella contrattazione collettiva aziendale: stato dell'arte**

Il principio di salvaguardia previsto dall'articolo 11 si riverbera anche sul piano aziendale, dove la contrattazione collettiva ha progressivamente incorporato – con intensità variabile – strumenti e procedure di partecipazione consultiva.

Secondo i dati raccolti nella banca dati *FareContrattazione* di ADAPT, circa il 44% dei contratti aziendali sottoscritti nel corso del 2024 ha disciplinato almeno una forma di partecipazione dei lavoratori, percentuale in aumento rispetto all'anno precedente.

Nella quasi totalità dei casi, si tratta di una partecipazione rappresentativa – mediata cioè dalle RSU o RSA – mentre molto più rare restano le esperienze di coinvolgimento diretto dei singoli lavoratori.

La consultazione sindacale si declina soprattutto nella forma dell'informazione e dell'esame congiunto, talvolta affidata a organismi bilaterali con composizione paritetica.

È questo il caso di numerosi accordi nei settori manifatturiero, energetico e finanziario, come dimostrano le intese sottoscritte, ad esempio, da Hitachi Rail STS (22 aprile 2024), Hera (19 giugno 2024), Intesa Sanpaolo (23 ottobre 2024) o Poste Italiane (3 dicembre 2024),

che prevedono la costituzione di comitati di monitoraggio regionali e centrali per accompagnare processi di riorganizzazione, valutandone preventivamente le implicazioni occupazionali.

Non mancano esperienze di regolazione dettagliata dei tempi e delle modalità della consultazione: nell'accordo siglato da GPI (12 settembre 2024) si distingue, ad esempio, tra informazione "preventiva" (sui piani di investimento) e "consuntiva" (sui risultati di bilancio), con un obbligo di interlocuzione strutturata.

Tuttavia, accanto a tali esperienze, resta elevato il numero di accordi che parlano genericamente di incontri "periodici" o di "confronto", senza specificare né la cadenza né la natura giuridica dell'interlocuzione. In questi casi, l'effettività della partecipazione dipende largamente dalla prassi applicativa, rischiando altrimenti di essere puramente formale.

A fronte di tali disomogeneità, la nuova legge può colmare un vuoto regolativo importante, introducendo un minimo comune garantito anche in quei contesti aziendali dove la disciplina pattizia è generica, discontinua o del tutto assente.

Gli ambiti oggetto della consultazione aziendale sono molteplici e confermano l'ampia apertura tematica già rilevata sul piano nazionale.

I temi più frequentemente regolati sono: formazione, salute e sicurezza, welfare, organizzazione del lavoro, piani industriali e investimenti, spesso articolati in un programma annuale condiviso.

Nella prassi aziendale si riscontra altresì la tendenza a introdurre momenti di monitoraggio congiunto per valutare l'impatto di nuove misure, come nel caso di Zurich Italia (2 ottobre 2024) o Blue Assistance (9 luglio 2024), che prevedono incontri a distanza di pochi mesi dall'avvio delle sperimentazioni.

## 11. Bibliografia essenziale

Sui profili definitori della «consultazione» come partecipazione di tipo «decisionale» ma “debole” rispetto ad altre forme di partecipazione vedi M. D'Antona, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1992, I, pp. 137-158.

Per una ricostruzione della normativa vigente in materia di obblighi di informazione e consultazione dei lavoratori vedi F. Lunardon (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori, decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25*, Ipsoa, 2008; M. Napoli (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori. Commentario sistematico al d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2008, pp. 843-967; M. Napoli, C. Alessi, M. Corti, *Informazione e consultazione dei lavoratori*, Cedam, 2012; C. Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, 2015. Per una trattazione manualistica vedi, tra i tanti, F. Carinci, R. De Luca Tamajo, P. Tosi, T. Treu, *Diritto del lavoro – 1. Il diritto sindacale*, Utet, 2016, pp. 177-182.

Sulle origini delle pattuizioni collettive in materia di consultazione, invece, vedi già G. Ghezzi, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese ed il sistema contrattuale delle informazioni e della consultazione del sindacato*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, 1978, pp. 3-72, spec. pp. 53-61; M. Roccella, *Parte obbligatoria del contratto collettivo e diritti sindacali di controllo*, in *Rivista Giuridica del Lavoro*, I, pp. 413-438, recentemente recuperato da E. Ales, *I diritti sindacali di controllo nell'opera di Massimo Roccella: una rilettura in dialogo postumo*, in M. Aimo, A. Fenoglio, D. Izzi (a cura di) *Studi in memoria di Massimo Roccella*, ESI, 2021, pp. 683-698.

A proposito dei profili di interazione tra il momento consultivo e quello negoziale vedi dunque U. Romagnoli, *Contrattazione e partecipazione. Studio di relazioni industriali in una azienda italiana*, il Mulino, 1968 e ivi la *Prefazione* di Gino Giugni.

Sulla proposta Cisl in materia di partecipazione (anche) consultiva vedi i commenti di Tiziano Treu (*La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*), Edoardo Ales (*La proposta della Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*) pubblicati sul n. 4/2023 della rivista *Diritto delle Relazioni Industriali*, pp. 889-975.

Sui profili applicativi e giurisprudenziali del sistema di obblighi di informazione e consultazione vedi M. Gambacciani, *Diritti di informazione e consultazione e condotta antisindacale*, *Argomenti di Diritto del Lavoro*, 2009, pp. 93-103 sui relativi profili applicati e giurisprudenziali e più

recentemente F. Testa, *Sulla titolarità collettiva dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori*, in *Massimario Giurisprudenza del lavoro*, 2020, 1, pp. 156-168; Maria Dolores Ferrara, *Delocalizzazioni, “cessazione” dell’attività produttiva e ruolo del sindacato*, in *Giornale di Diritto del Lavoro e di Relazioni Industriali*, 176, 2022, pp. 645-665; L. A. Cosattini, *Le procedure di consultazione fra diritti di informazione e obblighi di riservatezza*, in *Lavoro Diritti Europa*, 2024, 1.

In particolare, su limiti e questioni interpretative legate all’obbligo di riservatezza delle informazioni oggetto delle pratiche consultive vedi, per un inquadramento generale, E. Gragnoli, *L’informazione nel rapporto di lavoro*, Giappichelli, 1996; S. Bellomo, *Art. 2105 – Obbligo di fedeltà*, in O. Cagnasso, A. Vallebona, *Commentario del Codice Civile*, Utet, 2013, pp. 284-333. Per i riflessi nella applicazione degli obblighi informazione e consultazione, E. Gragnoli, *Obblighi di riservatezza ed informazioni protette*, in F. Lunardon (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori*, cit., pp. 92-101.



*Capo VI*

**FORMAZIONE E  
CONSULENZA ESTERNA**



**IX.**  
**FORMAZIONE DEI RAPPRESENTANTI**  
**DEI LAVORATORI**

(articolo 12)

*di Giorgio Impellizzeri*

**1. Il contenuto della previsione normativa: primo inquadramento**

L'articolo 12 della legge dispone, in termini prescrittivi, un obbligo formativo dei rappresentanti dei lavoratori coinvolti nei meccanismi di partecipazione previsti dalla legge stessa. Si tratta, più precisamente, di un obbligo di formazione della durata minima di dieci ore annue destinato a due categorie di soggetti: i membri delle commissioni paritetiche istituite in ambito aziendale, nell'ambito della partecipazione organizzativa (ai sensi dell'articolo 7 della legge, vedi il commento di Ilaria Armaroli) e i rappresentanti dei lavoratori che partecipano agli organi societari, nell'ambito della partecipazione gestionale (di cui agli articoli 3 e 4 della legge, vedi il commento di Emanuele Dagnino).

La formazione può essere erogata anche in «forma congiunta», ossia rivolta unitamente a rappresentanti dei lavoratori e dell'impresa.

Il legislatore individua inoltre, a fini di copertura finanziaria, tre fonti potenziali: gli enti bilaterali, i fondi

paritetici interprofessionali per la formazione continua (articolo 118, legge n. 388/2000) e il Fondo nuove competenze (articolo 88, decreto-legge n. 34/2020).

La disposizione si colloca nel disegno normativo dopo le previsioni di principio e definizione (capo I) e quelle di disciplina delle singole forme partecipative gestionale, economico-finanziaria, organizzativa o consultiva (dal capo II al capo V), aprendo ai capi di legge contenenti le disposizioni strumentali all'attuazione della partecipazione (formazione, consulenza, incentivi economici, sistema di monitoraggio e disposizioni finali).

In particolare, l'articolo 12 è collocato all'interno del capo VI, dedicato a «Formazione e consulenza esterna» che, al netto delle omissioni in materia di consulenza (*infra*, § 6), intende la formazione come leva strategica per lo sviluppo delle pratiche partecipative che, soprattutto nei contesti aziendali in cui non siano radicate relazioni di lavoro di tipo partecipativo e collaborativo, necessitano di un diffuso patrimonio di competenze tecnico-professionali e di un condiviso assetto di valori culturali da promuovere e costruire (Armaroli, 2019; Telljohan, 2015).

In considerazione della sua funzione abilitante rispetto all'attuazione effettiva dei modelli partecipativi, sorprende, in effetti, la scarsa attenzione riservata al tema della formazione nel dibattito parlamentare e sindacale sul disegno di legge. Tra le parti sociali audite in Parlamento, soltanto Confartigianato e CNA hanno affrontato esplicitamente la questione, sottolineando l'opportunità di garantire maggiori risorse ai fondi

interprofessionali per la formazione continua (vedi le audizioni al Senato del 1° aprile 2025).

Eppure i profili di interesse sono molteplici così come gli ambiti di intervento delle parti sociali e degli operatori. Il legislatore, infatti, anche su questa materia, secondo lo spirito promozionale dell'intera legge, si limita a definire solo alcuni aspetti essenziali dell'obbligo formativo, lasciando ampio spazio alle scelte attuative degli operatori, cui spetta la responsabilità di tradurre la previsione generale in percorsi formativi effettivi, coerenti e funzionali agli obiettivi partecipativi della legge.

## **2. Finalità e ambito di applicazione dell'obbligo formativo**

Il comma 1 dell'articolo 12 individua la finalità generale della formazione nella promozione delle «conoscenze e competenze tecniche, specialistiche e trasversali» dei rappresentanti dei lavoratori.

La formulazione ampia impone una distinzione, sul piano interpretativo e operativo, tra almeno due tipologie complementari di percorsi formativi che possono essere attivati in attuazione della disposizione di legge.

Una prima area formativa riguarda le competenze *per* la partecipazione, ossia quell'insieme di saperi tecnico-professionali necessari a prendere parte con consapevolezza alle decisioni aziendali: nozioni giuridiche, economiche, contabili, gestionali e di organizzazione del lavoro, secondo l'ampiezza delle materie trattate dalle diverse forme partecipative previste dalla legge. A questa

si affianca una seconda area, quella della formazione *sulla* partecipazione, orientata non tanto alla strumentazione tecnica, quanto alla comprensione della natura giuridica e istituzionale della partecipazione: finalità, modelli, condizioni di attivazione, articolazione delle procedure, ruolo della contrattazione collettiva applicata in azienda. Si tratta, in quest'ultimo caso, di una formazione in materia di relazioni industriali, funzionale alla maturazione di una cultura partecipativa condivisa (si veda il contributo introduttivo di Michele Tiraboschi).

In questa prospettiva va letto l'inciso «anche in forma congiunta», che implica la possibilità di svolgere i percorsi formativi insieme alla direzione dell'impresa. È evidente che in tale ipotesi il legislatore abbia in mente in particolare la seconda tipologia di formazione – quella *sulla* partecipazione – intesa come occasione per consolidare una base culturale comune fra le parti sociali coinvolte nei processi di governo condiviso dell'impresa.

Si tratta di una scelta significativa, che lascia però aperto un interrogativo sul potenziale ruolo promozionale della formazione. La legge, infatti, prevede l'obbligo solo per i rappresentanti già coinvolti nelle prassi partecipative, senza contemplare percorsi formativi propedeutici o di stimolo nei confronti di imprese e lavoratori che potrebbero attivarsi in futuro. Ciò rischia di limitarne l'efficacia generativa.

Va inoltre rilevata un'ulteriore criticità sul piano dell'ambito soggettivo: l'articolo 12 non include tra i

destinatari dell'obbligo formativo i rappresentanti eventualmente coinvolti nelle forme di partecipazione consultiva o economico-finanziaria, pur espressamente previste dalla legge. Secondo la definizione contenuta nell'articolato, la «partecipazione economica e finanziaria» consiste nella «partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa, anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato», mentre la «partecipazione consultiva» è configurata come «espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere».

Entrambe le forme implicano, seppur con gradi diversi, un coinvolgimento attivo dei lavoratori nei processi decisionali aziendali, in relazione a materie potenzialmente complesse sotto il profilo giuridico, economico e gestionale.

Nella partecipazione consultiva, la capacità di formulare osservazioni pertinenti e fondate presuppone un livello minimo di comprensione del contesto organizzativo e strategico dell'impresa.

Ancora più evidente è l'esigenza di competenze qualificate nel caso della partecipazione economico-finanziaria, in particolare laddove si configuri una titolarità di diritti patrimoniali o di voto su questioni societarie. In tali ipotesi, l'assenza di un percorso formativo specifico rischia di ridurre la partecipazione a una presenza simbolica, priva degli strumenti minimi per incidere effettivamente.

Per queste ragioni, l'estensione dell'obbligo formativo anche ai rappresentanti coinvolti in queste forme

partecipative, che può avvenire per via contrattuale, appare non solo coerente con la ratio dell'articolo 12, ma funzionale a garantire un'effettività e operatività al ruolo affidato a tali figure.

### **3. Il monte orario della formazione**

Il primo standard fissato dal legislatore è il monte orario minimo di formazione, pari a dieci ore annue. Tale soglia risulta contenuta e ridotta rispetto alla versione originaria del disegno di legge, che prevedeva un impegno formativo più intenso, pari a ventiquattro ore. La modifica è intervenuta nel corso dell'esame parlamentare alla Camera.

Il numero di ore può essere considerato da taluno di entità modesta, salvo non si voglia coinvolgere nelle istituzioni partecipative soltanto lavoratori con professionalità particolarmente avanzate (vedi, per esempio, l'audizione al Senato dell'Associazione italiana dei direttori del personale del 1° aprile 2025).

Tuttavia, non si può negare il valore della previsione legislativa che rappresenta una eccezione in un ordinamento giuridico come quello italiano nel quale, se si escludono i contratti di lavoro con finalità formativa (apprendistato, contratto di formazione e lavoro, ecc.), sono assai rare le norme di legge che attribuiscono un diritto esigibile del lavoratore alla formazione, inteso come obbligo del datore di lavoro di organizzare attività formative. Accanto all'articolo 2103 del Codice civile che impone al datore di lavoro un obbligo formativo in

caso di modifica delle mansioni del lavoratore (sulla cui effettività però si è soliti dubitare, non essendo prevista alcuna sanzione in caso di inadempimento: Garofalo, 2023), si possono richiamare soltanto gli obblighi formativi previsti dalla legislazione in materia di salute e sicurezza dei lavoratori (decreto legislativo n. 81/2008) (Alessi, 2022).

Lo stesso diritto soggettivo alla formazione, introdotto per via contrattuale dalle parti sociali, risulta ancora una ipotesi marginale nel nostro sistema di relazioni industriali e, spesso, assumono più la forma di un'aspettativa anziché quella di un vero e proprio diritto esigibile (Impellizzieri, 2023). Inoltre, il monte orario pattuito dalle parti collettive è di regola in linea o inferiore rispetto alle dieci ore annue previste dal legislatore come standard minimo della formazione dei rappresentanti dei lavoratori coinvolti negli istituti partecipativi. Basti pensare al diritto soggettivo alla formazione previsto dal CCNL della industria metalmeccanica che definisce un monte orario di ventiquattro ore nel triennio (dunque, otto ore per anno).

Del tutto inesistenti, inoltre, sono gli oneri formativi a favore delle rappresentanze sindacali e dei lavoratori. Le rappresentanze sindacali aziendali o unitarie, nella prassi, per partecipare ai programmi di formazione organizzati dalle federazioni di categoria di appartenenza, fruiscono dei permessi sindacali riconosciuti dallo Statuto dei lavoratori per il generico «espletamento del loro mandato» (articolo 23, legge n. 300/1970) senza che sia

espressamente previsto un diritto-dovere di formazione in via legislativa.

Gli unici casi analoghi alla fattispecie introdotta dalla legge in commento sono pertanto il diritto-dovere alla formazione del rappresentante per la sicurezza previsto dal Testo unico salute e sicurezza (articolo 37, decreto legislativo n. 81/2008) oppure il diritto alla formazione dei membri della delegazione speciale di negoziazione e del comitato ma solo «se e in quanto ciò sia necessario all'esercizio delle loro funzioni di rappresentanza in un contesto internazionale» (articolo 12, comma 4, decreto legislativo n. 113/2012).

### **3.1. Riconducibilità della formazione all'orario di lavoro**

L'articolo 12 nulla dispone riguardo la collocazione oraria della formazione, non specificando se l'attività formativa debba essere svolta durante l'orario di lavoro o meno e, di conseguenza, se sia da considerare ai fini retributivi e contributivi. È stata soppressa, infatti, la regola presente nella proposta di legge discussa alla Camera (disegno di legge n. 1573, articolo 17, comma 2), nella quale si prevedeva che, al fine di partecipare ai corsi di formazione, i rappresentanti dei lavoratori potessero usufruire di «permessi retribuiti secondo le modalità dei contratti collettivi».

Deve però ritenersi preferibile l'interpretazione che comprende la formazione dei rappresentanti dei

lavoratori all'interno del loro orario di lavoro, per almeno due ordini di ragione.

Da un lato, sia i fondi interprofessionali per la formazione continua che il Fondo nuove competenze, le fonti di finanziamento indicate al comma 2 dell'articolo 12 in commento (*infra*, § 5), prevedono espressamente, per regolamento e per legge, che le ore di formazione siano retribuite.

Dall'altro lato, va tenuto in considerazione il principio, affermato anche dalla giurisprudenza europea (Corte di Giustizia UE, Sez. 10, 28 ottobre 2021, n. 909 – C-909/19), per il quale le attività formative obbligatorie per il lavoratore devono essere svolte all'interno dell'orario lavorativo, con tutte le conseguenze di natura retributiva, assicurativa e contributiva.

Non v'è dubbio, infatti, che la formazione dei rappresentanti dei lavoratori, così come configurata dalla norma, abbia una natura di diritto-dovere, funzionalmente connesso al ruolo rappresentativo e alle relative responsabilità – non a caso, nella sua versione originaria, la rubrica dell'articolo recitava: «Obblighi di formazione dei rappresentanti dei lavoratori dipendenti e degli amministratori» – e, da ciò, deve derivarne la collocazione delle attività formative nell'orario di lavoro.

#### **4. I contenuti formativi e i soggetti erogatori**

La disposizione in commento, come già rilevato, si limita a definire alcuni elementi essenziali: la finalità della formazione, i suoi destinatari, il monte orario minimo,

e le fonti di finanziamento attivabili. Non viene però definito alcun contenuto specifico dei percorsi, né vengono individuati i soggetti competenti a determinarne la struttura, né i criteri per l'individuazione dei soggetti erogatori.

Sul piano della definizione dei contenuti, la norma tace del tutto, lasciando aperta la questione su chi debba stabilirli. Una risposta implicita può forse rinvenirsi nel riferimento alle fonti di finanziamento, che normalmente – nel caso sia dei fondi interprofessionali sia del Fondo nuove competenze – impongono la stipula di un accordo sindacale per l'attivazione del percorso formativo. Di fatto, dunque, almeno nei casi in cui la formazione sia finanziata dai fondi indicati dal legislatore, la contrattazione collettiva svolge un ruolo dirimente nella definizione dei contenuti formativi e nulla, peraltro, impedisce che le parti collettive intervengano comunque sul punto anche senza espresso rinvio di legge.

Altrettanto rilevante è la questione relativa ai soggetti erogatori.

La versione originaria della disposizione prevedeva un elenco tassativo di soggetti legittimati a offrire i corsi: università, centri di ricerca, enti bilaterali, fondi interprofessionali, organismi paritetici, associazioni sindacali, nonché ulteriori soggetti individuati d'intesa in sede di Conferenza Stato-Regioni. Questa elencazione è stata espunta dal testo finale, che non pone alcun vincolo: in astratto, dunque, anche il datore di lavoro potrebbe erogare la formazione.

Questa apertura pone un problema delicato. Per la formazione *per* la partecipazione (es. conoscenze contabili o di organizzazione aziendale), l'impresa può anche essere un soggetto erogatore adeguato. Ma per la formazione *sulla* partecipazione, e dunque su finalità, regole, contrattazione, è difficile immaginare un percorso efficace e imparziale senza il ricorso a soggetti terzi. È proprio in questa direzione che va letto il riferimento normativo alla possibilità di percorsi «in forma congiunta», che presuppone almeno un momento di incontro fra culture sindacali e manageriali, idealmente mediato da un soggetto dotato di terzietà e competenza.

Va infine ricordato che i fondi interprofessionali e il Fondo nuove competenze prevedono nei propri regolamenti requisiti di qualità e accreditamento per i soggetti formatori. Questi vincoli possono, in assenza di disciplina legislativa, costituire una garanzia minima per la qualità dei percorsi e per la correttezza nella gestione delle risorse pubbliche o paritetiche.

## **5. Il finanziamento della formazione**

Il secondo comma dell'articolo 12 individua in via espressa, come già rilevato, tre canali di finanziamento per la formazione dei rappresentanti dei lavoratori coinvolti nei meccanismi di partecipazione: gli enti bilaterali, i fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua (di cui all'articolo 118 della legge 23 dicembre 2000, n. 388) e il Fondo nuove competenze (di cui all'articolo 88 del decreto-legge 19 maggio 2020, n. 34,

convertito in legge 17 luglio 2020, n. 77). Si tratta di una previsione coerente con l'impianto della legge, che valorizza strumenti già esistenti e partecipati, rafforzando il legame tra promozione della partecipazione e protagonismo delle parti sociali.

I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua sono enti bilaterali costituiti dalle organizzazioni rappresentative dei datori di lavoro e dei lavoratori, finanziati mediante il versamento obbligatorio dello 0,30% sul monte salari (già destinato al finanziamento della disoccupazione involontaria) (Tiraboschi, 2022). Tali fondi finanziano interventi di formazione continua per i lavoratori, attraverso piani aziendali, settoriali e territoriali, sia a iniziativa diretta delle imprese (conto formazione) sia mediante avvisi pubblici per progetti collettivi (conto sistema).

Il Fondo nuove competenze, introdotto nel 2020 durante l'emergenza pandemica, è un fondo pubblico finalizzato a sostenere la riconversione delle competenze dei lavoratori attraverso la rimodulazione dell'orario di lavoro per finalità formative. A fronte di specifici accordi collettivi, il fondo rimborsa integralmente o in parte il costo della retribuzione e dei contributi per le ore destinate alla formazione (Impellizzieri, 2021). La terza edizione della misura, gestita da Sviluppo Lavoro Italia s.p.a., si è chiusa il 10 aprile 2025, ma tutto lascia pensare che la misura sarà riaperta nel prossimo futuro, anche alla luce della sua integrazione nel Piano nazionale nuove competenze e del consolidamento del suo

ruolo all'interno del quadro delle politiche attive del lavoro.

Va sottolineato che i tre canali di finanziamento individuati dalla legge non sono alternativi, ma possono essere attivati in modo complementare: il Fondo nuove competenze copre il costo del tempo-lavoro impiegato in formazione (retribuzioni e contributi), mentre i fondi interprofessionali possono finanziare docenze, progettazione didattica, materiali e tutoraggio. Questa articolazione consente, in particolare, di costruire percorsi formativi robusti, soprattutto nei contesti dove le risorse interne siano limitate.

I fondi interprofessionali possono infatti svolgere un ruolo strategico nel garantire l'accesso alla formazione alle piccole e medie imprese, grazie ad avvisi su conto sistema che offrono la possibilità di aderire a percorsi standardizzati, promossi da soggetti aggregatori o reti d'impresa, senza necessità di progettazione autonoma. Tale strumentazione può colmare il divario tra grandi imprese – spesso già dotate di strutture formative – e PMI, dove il fabbisogno formativo è spesso sottovalutato o disatteso.

Oltre al profilo dell'accesso, i fondi possono contribuire in modo determinante a riequilibrare l'offerta formativa, evitando un'impostazione esclusivamente tecnica o nozionistica. Tramite la pubblicazione di avvisi mirati, essi possono infatti promuovere percorsi dedicati non solo allo sviluppo di competenze per la partecipazione (gestione dei processi decisionali, lettura dei bilanci, tecniche organizzative, project management), ma anche

alla maturazione di una cultura della partecipazione, attraverso percorsi dedicati alla storia e alle fonti delle relazioni industriali, alla funzione degli organismi paritetici, alle regole della contrattazione collettiva applicabile, alla governance aziendale partecipativa, alla negoziazione partecipativa e, più in generale, allo studio delle best practices aziendali in materia di coinvolgimento strutturato dei lavoratori. In tal senso, i fondi interprofessionali possono farsi promotori di una formazione *per* la partecipazione coerente con la finalità dell'articolo 12.

È infine da apprezzare, sotto il profilo sistemico, la scelta di coinvolgere strumenti e soggetti che operano già secondo una logica partecipativa e paritetica.

Tanto i fondi interprofessionali quanto gli enti bilaterali sono infatti espressione della cooperazione tra organizzazioni sindacali e datoriali, e si fondano su meccanismi di governo condiviso, rendendo possibile una programmazione concertata degli obiettivi formativi e delle risorse disponibili (Varesi, 2011).

In questo senso, i fondi rappresentano non solo uno strumento di finanziamento, ma anche un presidio sostanziale di garanzia affinché la formazione – e, con essa, la partecipazione dei lavoratori – si sviluppi all'interno dei sistemi di relazioni industriali esistenti, evitando dinamiche unilaterali, autoreferenziali o meramente formali.

## **6. Formazione e «consulenza esterna»: possibili sviluppi**

La disposizione contenuta nell'articolo 12 rappresenta senza dubbio un tassello rilevante nell'impianto della legge, nella misura in cui riconosce esplicitamente il nesso tra efficacia delle prassi partecipative e livello di preparazione dei soggetti chiamati ad animarle. L'intervento legislativo, pur circoscritto nei contenuti, si colloca in un'ottica promozionale e di sistema, valorizzando strumenti e attori esistenti, e rinviando agli operatori – datoriali, sindacali, bilaterali – il compito di dare effettività alla norma attraverso prassi contrattuali, progettuali e formative coerenti con gli obiettivi partecipativi della legge.

Resta tuttavia significativo il fatto che, nonostante la rubrica del capo VI della legge richiami espressamente la «formazione e consulenza esterna», l'articolato normativo non contenga alcuna disciplina specifica sul versante della consulenza. La rubrica, in tal senso, appare disallineata rispetto al contenuto ed è riconducibile alla scelta del Parlamento di assecondare le preoccupazioni delle rappresentanze d'impresa manifestate nel corso delle audizioni rispetto alla previsione del testo originario di forme di consulenza esterna a carico delle imprese.

Se si vuole ricomporre questa apparente incoerenza sistematica, occorre adottare un'interpretazione della disposizione che recuperi la dimensione consulenziale all'interno della stessa attività formativa. La formazione dei rappresentanti dei lavoratori non può allora ridursi

a un processo meramente trasmissivo e nozionistico, bensì deve configurarsi come percorso orientato all'accompagnamento concreto delle prassi partecipative, in relazione alle specificità organizzative, giuridiche e relazionali di ciascun contesto aziendale.

È in questa chiave che la formazione assume anche una funzione consulenziale: non solo sviluppo di competenze, ma costruzione di capacità progettuali e di governo partecipativo delle trasformazioni aziendali.

Risulta quindi fondamentale il coinvolgimento di soggetti formatori dotati non solo di qualificazione didattica, ma anche di competenze consulenziali e operative, in grado di supportare i processi di costruzione e funzionamento degli istituti paritetici attraverso strumenti e metodologie di progettazione partecipata, analisi organizzativa e valutazione dell'impatto. Ne deriverebbe, oltre che una più efficace implementazione della legge, anche un contributo positivo in termini di qualità del lavoro, innovazione organizzativa e produttività.

Nulla osta a questa interpretazione neppure se si guarda al profilo del finanziamento dei costi di formazione. Più precisamente, i fondi interprofessionali, nei propri avvisi, prevedono il finanziamento non solo dei costi diretti della formazione (docenze, materiali, strumentazione), ma anche di quelli indiretti connessi alla progettazione dell'intervento formativo, come i costi di consulenza e accompagnamento.

In tale prospettiva, la formazione può effettivamente rappresentare non solo un momento di trasmissione di saperi, ma anche uno strumento di supporto operativo

per l'attuazione dei modelli partecipativi, attraverso l'accesso a basi informative aggiornate, repertori di buone pratiche aziendali e archivi di contrattazione collettiva utili per analisi di benchmark e adattamenti contestuali.

## 7. Bibliografia essenziale

Per la ricostruzione sistematica dei momenti di interazione tra contratto di lavoro e formazione nell'ordinamento giuridico italiano vedi, per tutti, D. Garofalo, *Formazione nel contratto di lavoro* (voce), *Enciclopedia del Diritto – I tematici*, vol. VI, 2023, pp. 670-704. Più nel dettaglio, sui profili formativi legati alla tutela della salute e sicurezza, vedi in particolare C. Alessi, *La formazione in materia di sicurezza dopo il d.l. 21 ottobre 2021*, in *Diritto della Sicurezza sul Lavoro*, 2022, pp. 62-73, e ivi altri riferimenti bibliografici; sugli istituti e dispositivi disciplinati dai contratti collettivi vedi invece G. Impellizzieri, *La formazione dei lavoratori nei contratti collettivi tra vecchi e nuovi modelli*, in *Il Lavoro nella Giurisprudenza*, 2023, n. 3.

Sul ruolo degli enti bilaterali nella progettazione, sviluppo e realizzazione di piani di formazione, qualificazione e riqualificazione dei lavoratori vedi P.A. Varesi, *Bilateralità e politiche attive del lavoro*, in L. Bellardi, G. De Santis (a cura di), *La bilateralità fra tradizione e rinnovamento*, Franco Angeli, 2011, pp. 65-96.

A proposito delle fonti di finanziamento della formazione dei lavoratori vedi M. Tiraboschi, *I fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua in Italia: bilancio di una esperienza*, in *Professionalità Studi*, 2022, pp. 141-168,

con specifico riguardo a genesi e prospettive dei fondi paritetici interprofessionali per la formazione continua; G. Impellizzieri, *Fondo nuove competenze e contrattazione collettiva: una rassegna ragionata*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2021, n. 3, pp.895-902, su funzionamento e prassi del Fondo nuove competenze.

Sulla formazione dei rappresentanti dei lavoratori vedi, infine, vedi I. Armaroli, *Progettare l'innovazione: la nuova frontiera dell'azione sindacale?*, in *Economia & Lavoro*, 2019, pp. 115-130, spec. p. 127, e V. Telljohan, *Le nuove piste di Lamborghini e Ducati*, in M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, il Mulino, 2015, pp. 71-92, spec. p. 92.

*Capo VII*

**ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE  
NAZIONALE PERMANENTE  
PER LA PARTECIPAZIONE  
DEI LAVORATORI**



**X.**  
**COMMISSIONE NAZIONALE**  
**PERMANENTE PER LA PARTECIPAZIONE**  
**DEI LAVORATORI**

(articolo 13)

*di Michele Tiraboschi*

**1. La commissione per la partecipazione dei lavoratori**

L'articolo 13 dispone l'istituzione presso il Consiglio nazionale della economia e del lavoro (Cnel) di una commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori a cui vengono affidati taluni compiti di presidio e monitoraggio dello stato di attuazione della legge.

La scelta non è casuale: quale massima espressione istituzionale della società organizzata il Cnel è, per definizione, il luogo costituzionale della partecipazione (Treu e altri, 2019; Michieli, 2024). A parere di Meuccio Ruini, uno dei padri fondatori della Repubblica e dello stesso Cnel, l'attuazione degli articoli della Costituzione sui temi sindacali e del lavoro, come nel caso dell'articolo 46, e il processo di sviluppo del Cnel avrebbero dovuto del resto procedere di pari passo (*supra*, il commento all'articolo 1 della legge, e anche Ruini, 1958). Né sono mancati, in passato, progetti di legge in materia di partecipazione dei lavoratori che si proponevano

contestualmente di affidare nuovi compiti al Cnel (si veda, per esempio, la proposta di legge n. 3480 recante *Norme sulla democrazia industriale*, d'iniziativa dei deputati Manfredo Manfredi, Gerardo Bianco e altri, presentata alla Camera dei Deputati il 15 giugno 1982).

Sul piano della tecnica normativa l'istituzione della commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori avviene – correttamente – mediante una modifica della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (c.d. legge Mattarella) recante norme su composizione, attribuzioni e funzionamento del Cnel ai sensi dell'articolo 99 della Costituzione.

La modifica consiste tuttavia nella introduzione nel corpo della legge di un articolo 17-*bis*. Scelta questa invero non particolarmente felice posto che l'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 disciplina l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro e la banca dati del Cnel sul mercato del lavoro e cioè gli strumenti di cui si avvalgono gli organi e le commissioni del Cnel indicati negli articoli che precedono.

Più opportuna sarebbe stata la collocazione della nuova previsione normativa a seguito dell'articolo 14 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (dove si precisa che il Presidente del Cnel può istituire fino a quattro commissioni istruttorie per lo svolgimento delle attività istituzionali del Cnel) o, meglio ancora, dell'articolo 16 della legge che disciplina le competenze della commissione speciale per l'informazione incaricata della raccolta, organizzazione ed elaborazione delle informazione nelle materie di competenza del Cnel ai sensi delle previsioni

di cui agli articoli 10-17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

In verità, ed è questo un punto centrale rispetto alla strumentalità e funzione di regia della commissione per la partecipazione rispetto alle finalità della legge (*supra*, il commento all'articolo 1 della legge), la commissione in questione risulta solo formalmente istituita presso il Cnel ma gode di una sua totale autonomia non potendosi annoverare tra gli organi del Cnel (*contra*, se bene intendo, Ales, 2023, che parla invece di «attribuzione di un ruolo specifico al Cneb»). Si trova conferma di ciò nel fatto che, a differenza delle altre commissioni, questa nuova commissione non è istituita con determina del Presidente dell'Assemblea del Cnel, ma con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Il Cnel provvede comunque a garantire il funzionamento della commissione nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente quindi, come confermato nel parere reso dalla Ragioneria Generale dello Stato (rif. prot. entrata n. 61984 del 25/03/2025), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si può pertanto sostenere, quale che sia poi la valutazione "politica" che se ne voglia trarre, che la commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori è sì istituita e ospitata presso il Cnel ma non rientra tra gli organi e le competenze istituzionali del Cnel.

Conseguenze non secondarie di questa scelta si riverberano, come vedremo, anche sulla composizione e

soprattutto sugli equilibri interni della commissione e sulle relative dinamiche di funzionamento una volta operativa.

## **2. Composizione della commissione**

Che la commissione per la partecipazione non rientri tra gli organi del Cnel si desume anche dalla sua composizione e dalle modalità di designazione dei suoi membri.

La commissione è infatti composta da 17 membri (che durano in carica cinque anni) di cui solo uno è designato in rappresentanza del Cnel (il che peraltro significa che, agendo in rappresentanza del Cnel, non deve necessariamente trattarsi di un suo consigliere).

Gli altri componenti sono designati in questi termini: uno in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; sei in qualità di esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori presenti presso il Cnel; sei in qualità di esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro presenti presso il Cnel; infine, tre esperti in materia di diritto del lavoro e relazioni industriali o di gestione e organizzazione aziendale sono scelti congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro presenti presso il Cnel. Il Presidente della commissione nazionale permanente viene eletto a maggioranza tra i membri della Commissione stessa.

Per espressa previsione legislativa (invero assente nella proposta originariamente presentata alla Camera dei Deputati, dai promotori, il 27 novembre 2023) ai

componenti e ai partecipanti alle riunioni della commissione nazionale permanente non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Previsione questa che invero rischia di pregiudicare almeno in parte l'efficacia e l'efficienza dei lavori della commissione chiamata a compiti particolarmente gravosi, come vedremo, e che chiedono impegno ed elevate professionalità.

Anche le modalità di designazione dei componenti confermano la piena autonomia della commissione nazionale permanente rispetto al Cnel.

I componenti della commissione sono infatti nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali su diretta designazione degli organismi competenti senza quindi alcun filtro o voto da parte dell'Assemblea o degli altri organi del Cnel.

Sempre con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge), sono stabiliti le modalità e i termini per la designazione e l'individuazione dei componenti della commissione fatta eccezione per quello di designazione diretta da parte del Cnel e per quello di designazione diretta da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Come già accennato la natura *sui generis* della commissione e, in particolare, le modalità della sua composizione, non precisate dal legislatore e non collocate dentro i complessivi equilibri di peso rappresentativo delle forze sociali presenti al Cnel, potrebbero incidere non poco sul suo funzionamento e sulla sua operatività.

La legge prevede, come detto, che sei esperti siano designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori presenti presso il Cnel e altri sei dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro presenti presso il Cnel. Allo stato, tuttavia, l'articolo 2, comma 1, lettera *b*, della legge 30 dicembre 1986, n. 936 prevede la presenza di ben quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti (di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati), nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese. Limitandoci ai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro sono oggi presenti al Cnel (XI consiliatura) ben undici sigle sindacali di rappresentanza del lavoro dipendente e dodici sigle di rappresentanza delle imprese (si veda il decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 2023, *Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in GU Serie Generale n. 218 del 18 settembre 2023, registrato alla Corte dei conti il 15 settembre 2023). Questo senza dimenticare che, per prassi invalsa, molte sigle datoriali sono presenti al Cnel non tra la rappresentanza delle imprese ma in quella del lavoro autonomo (nella XI consiliatura, per esempio, sigle importanti come Legacoop, Confcooperative, Cia e Copagri) con la conseguenza che si potrebbe dubitare, in punto di diritto, della loro partecipazione alla designazione dei sei componenti riservati alla rappresentanza delle imprese.

La legge, come detto, non indica con quali criteri pervenire alla designazione dei dodici componenti della

commissione di rappresentanza delle parti sociali presenti al Cnel.

L'applicazione di un criterio pluralistico – che pare il più plausibile ma che di per sé, comunque, non sarebbe sufficiente a dare rappresentanza a tutte le sigle datoriali e sindacali presenti oggi al Cnel – diluirebbe non poco il peso nella commissione dei componenti delle sigle sindacali e datoriali più rappresentative rispetto a quelli delle sigle minori. Se per contro ci si limitasse al peso rappresentativo, in termini comparati e in ragione del numero complessivo di rappresentanti per ogni sigla datoriale e sindacale presente al Cnel, quantomeno i sei componenti di rappresentanza dei lavoratori non potrebbero che essere designati da Cgil, Cisl, Uil.

Anche da questa prospettiva si manifestano i limiti della scelta del legislatore. Il non aver inserito la commissione tra gli organi del Cnel rende infatti impossibile, nella designazione dei componenti di questa nuova commissione, tenere in considerazione anche gli equilibri complessivi relativi alla presenza delle parti sociali nella commissione speciale dell'informazione e nelle diverse commissioni di lavoro istituite presso il Cnel. Equilibri che vengono peraltro tendenzialmente garantiti anche nei momenti di sintesi finale e di validazione dei lavori delle commissioni per il tramite delle decisioni finali assunte in Assemblea.

### 3. Funzioni della commissione

La previsione di una pomposa «commissione nazionale permanente», chiamata sulla carta a occuparsi molto opportunamente della implementazione e dello sviluppo delle forme di partecipazione dei lavoratori contemplate nella legge, rischia in ogni caso di rimanere una mera utopia allorché si confrontino gli onerosi compiti che le vengono affidati con le dotazioni finanziarie nulle di cui potrà effettivamente disporre. Non solo sono esclusi compensi e rimborsi spese per i componenti ma anche per gli altri partecipanti alle riunioni e per lo stesso Cnel che è chiamato a fornire attività di supporto materiale ai lavori della commissione ma non potrà disporre di risorse *ad hoc* per adempiere anche a questo nuovo compito.

Le scorie della polemica dello scorso decennio contro l'altra casta (Livadiotti, 2009), che hanno colpito direttamente anche il Cnel additato all'opinione pubblica come simbolo delle inefficienze delle istituzioni e degli organi di raccordo con la rappresentanza di interessi, rischiano seriamente di privare la nuova disciplina di incentivazione della partecipazione dei lavoratori e di attuazione dei principi di cui all'articolo 46 della Costituzione di un prezioso organismo, se non di regia istituzionale (*supra*, il commento all'articolo 1), quantomeno di monitoraggio, stimolo e valutazione rispetto all'obiettivo di un reale radicamento della legge nella prassi delle relazioni di lavoro.

La commissione permanente è in effetti chiamata dall'articolo 13, comma 5, della legge, a compiti particolarmente gravosi e cioè:

- pronunciarsi (con parere non vincolante) su eventuali controversie interpretative che dovessero sorgere in ordine alle modalità di svolgimento delle procedure previste nelle imprese dei diversi settori (articolo 10, comma 4);
- proporre alla miriade di organismi paritetici (articoli 7 e 9) presenti nelle diverse aziende (sono oltre un milione le imprese con più di tre addetti) eventuali misure correttive nei casi di violazione delle norme procedurali relative alla partecipazione dei lavoratori;
- procedere, come invero fatto in un non recente passato dallo stesso Cnel (Peschiera, 2000), alla raccolta e alla valorizzazione delle buone prassi in materia di partecipazione dei lavoratori attuate dalle aziende (va segnalato al riguardo, che la Cisl, nella memoria di audizione presso la commissione X del Senato della Repubblica sul disegno di legge S1407, ha affermato di aver già raccolto, grazie al contributo delle categorie che hanno partecipato alla fase di scrittura della proposta originaria di legge di iniziativa popolare, oltre 150 accordi di partecipazione sottoscritti nelle aziende e nei territori);
- redigere ogni due anni una relazione, a livello nazionale, sulla partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro;
- presentare alla Assemblea del Cnel, come invero già avvenuto in passato nella vita del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel, 1984),

proposte volte a incoraggiare la partecipazione gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva dei lavoratori alle imprese;

- raccoglie (non si precisa però il come e neppure la finalità, rispetto a una mole di documenti di non facile reperimento e gestione) i verbali delle riunioni degli organismi paritetici (articolo 10, comma 4).

È la stessa storia del Cnel – chiamato dalla legge Mattarella del 1986, tra le altre attribuzioni di organo di «razionalizzazione del rapporto fra le forze sociali e il potere politico» (vedi la relazione di accompagnamento della legge n. 936/1986, relatore Mattarella), a monitorare e accompagnare l'evoluzione delle dinamiche della contrattazione collettiva e del nostro sistema di relazioni industriali in generale – a sollevare non pochi dubbi sulla possibilità di realizzare concretamente questo vasto e certamente indispensabile programma di accompagnamento, conoscenza e disseminazione delle pratiche partecipative in assenza di adeguate professionalità, dotazioni tecnologiche e risorse finanziarie (ne ho parlato in Tiraboschi, 2023).

Di particolare importanza sarebbe certamente una attività di raccolta sistematica e di disseminazione di buone prassi e dei verbali delle riunioni degli organismi paritetici.

In questa direzione, come evidenziato da ADAPT in sede di audizione alla presso la commissione X (Affari sociali, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica sul disegno di legge S1407, sarebbe tuttavia stato utile sollecitare, anche solo su

base volontaria, la trasmissione alla commissione di accordi e documenti rilevanti (accordi collettivi, piani di partecipazione, verbali delle riunioni degli organismi paritetici), così da alimentare un vero e proprio archivio utile al miglioramento continuo degli strumenti di partecipazione. È quanto vale oggi per la stessa contrattazione collettiva decentrata (aziendale e territoriale) che non è rintracciabile, se non per numeri poco o nulla significativi di testi, nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro che infatti, nel tempo e a dispetto delle originarie intenzioni (Cnel, 1992), si è ridotto a un semplice archivio dei soli contratti collettivi nazionali di lavoro.

#### **4. L'archivio delle nomine**

Rispetto agli obiettivi generali di una legge che si propone espressamente, tra le altre finalità, l'allargamento e il consolidamento dei processi di democrazia economica e di partecipazione alle decisioni in materia economica e sociale merita infine una attenta riflessione, rispetto alla parte dell'articolato normativo dedicata al Cnel, il silenzio del legislatore sull'archivio delle nomine. Una disattenzione o dimenticanza questa più che il frutto, almeno a parere di chi scrive, di una precisa scelta politica.

L'articolo 16, comma 2, lettera *f*, della legge 30 dicembre 1986, n. 936 affida infatti alla Commissione dell'informazione del Cnel anche il compito di procedere alla «formazione e all'aggiornamento di un archivio degli

organismi pubblici nei quali la legge prevede la rappresentanza delle categorie produttive. A tal fine, «le organizzazioni interessate trasmettono al Cnel l'elenco dei propri rappresentanti» secondo le modalità fissate dal regolamento del Cnel. All'esito di questo processo il Cnel è tenuto a pubblicare «l'elenco degli organismi suddetti, nonché la lista dei nominativi dei rappresentanti delle categorie presenti in tali organismi».

Ebbene, seppure il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del Cnel abbia disciplinato, all'articolo 25, le forme e le modalità per l'organizzazione e l'aggiornamento dell'archivio, questa importante previsione legislativa è rimasta sin qui del tutto disattesa nei quasi 40 anni di vigenza della legge Mattarella. Non è valsa in proposito neppure la previsione, contenuta nel nuovo regolamento del Cnel aggiornato alle modifiche approvate dalla Assemblea nella seduta del 24 ottobre 2024, della possibilità in capo al Presidente del Cnel, di chiedere direttamente agli organismi pubblici nei quali è prevista la citata rappresentanza l'indicazione dei nominativi dei designati.

Non mancano in effetti, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione, forme e canali di «partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». E la rappresentanza delle categorie produttive – e del sindacato dei lavoratori in particolare – nella miriade di enti e organismi pubblici presenti nel nostro Paese è indubbiamente una significativa e penetrante espressione di democrazia economica (in tema Treu, Roccella, Ferrari, 1979).

Nessuno oggi si occupa sistematicamente del tema, ma una sorta di censimento effettuato nel lontano 1968 annoverava circa 58.000 enti con riferimento ai solo organismi pubblici non territoriali. Anche questa area di partecipazione, oggi indubbiamente più vasta di sessant'anni fa, meriterebbe pertanto una regia e un attento monitoraggio o anche solo il rispetto di un criterio essenziale di trasparenza come appunto l'archivio delle nomine si proponeva di realizzare rispetto alle dinamiche della partecipazione e della rappresentanza di interessi in uno Stato democratico fondato sul lavoro e dove la sovranità nazionale è affidata al popolo «che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» (articolo 1 della Costituzione).

## **5. Osservazioni conclusive**

La previsione relativa alla istituzione di una commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori rappresenta, indubbiamente, una corretta intuizione rispetto alle complesse fasi di implementazione e monitoraggio della legge sulla partecipazione e delle relative prassi nel nostro sistema di relazioni industriali. La scelta di politica legislativa si è però tradotta, all'atto pratico, in una previsione normativa incolore e decisamente inadeguata perché inidonea a garantire l'effettivo svolgimento delle impegnative funzioni ad essa assegnate dal legislatore.

In sede di dibattito parlamentare la previsione in commento non ha invero sollecitato particolare attenzione

se non da parte di alcune organizzazioni di rappresentanza giustamente preoccupate, se la matematica non è una opinione, di restare escluse dalla designazione dei componenti della commissione stessa (si vedano le audizioni in Senato di Confimi-Industria, non presente al Cnel, e di Ugl). Solo la Uil, in audizione, si è espressa su un punto di merito sollevando perplessità rispetto a una commissione chiamata a esprimere pareri non vincolanti.

Nessuna osservazione è invece pervenuta su natura, struttura, criteri di composizione, risorse e soprattutto funzioni della commissione che sono i veri punti critici come abbiamo cercato di evidenziare in queste prime note di commento. Segno che, probabilmente, gli stessi attori più rappresentativi del nostro sistema di relazioni industriali non solo non hanno ancora fatto interamente i conti col significato della previsione di cui articolo 99 della Costituzione (vedi *supra* il commento all'articolo 1 della legge), ma neppure alimentano particolari aspettative e tanto meno fiducia rispetto a questo nuovo organismo al di là ovviamente del desiderio di farne parte.

## 6. Bibliografia essenziale

Sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro vedi M. Ruini, *Che cos'è il Cnel*, in *L'Osservatore Politico Letterario*, 1958, ora in P. Bagnoli (a cura di), *Meuccio Ruini. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Scritti e discorsi*, Associazione Articolo Novantanove, 2019. Vedi anche il *Discorso del presidente del Consiglio nazionale*

*dell'economia e del lavoro on. Ruini*, in *Insedimento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Roma, 1958.

Per un inquadramento generale del Cnel e delle sue attribuzioni vedi la ricostruzione storico-critica di S. Mura, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, il Mulino, 2023.

Per la definizione del Cnel come «duogo costituzionale della partecipazione» vedi T. Treu *et al.*, *Il luogo costituzionale della partecipazione*, Atti della seduta solenne della Assemblea del 12 marzo 2019 in occasione del 60° anniversario dell'istituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in *Quaderni del Cnel*, dicembre 2019.

Per il rapporto tra Cnel e partecipazione dei lavoratori vedi A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Giappichelli, 2024, spec. cap. III, § 3.

Un corposo contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro allo sviluppo della partecipazione dei lavoratori e alla attuazione dell'articolo 46 della Costituzione si trova in Cnel, *Osservazioni e proposte in materia di partecipazione dei lavoratori e di democrazia industriale*, Assemblea del 31 ottobre 1984.

Sul ruolo assegnato dalla legge approvata dal Parlamento al Cnel vedi, con riferimento al testo della proposta originaria della Cisl, non modificato sul punto, E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, in *Diritto delle Relazioni*

*Industriali*, 2023, n. 4. Con riferimento in generale alle attribuzioni del Cnel in materia di lavoro e relazioni industriali vedi invece M. Tiraboschi, *Il contributo del Cnel alla conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4.

Sulla presenza di rappresentanti delle parti sociali in molte istituzioni pubbliche centrali e decentrate, in primis quelle della previdenza sociale e del mercato del lavoro vedi T. Treu, M. Roccella, G. Ferrari, *Sindacalisti nelle Istituzioni*, Edizioni Lavoro, 1979.

Rispetto all'archivio nazionale delle nomine, come espressione di trasparenza rispetto alle questioni della democrazia economica e della partecipazione della rappresentanza alla governance delle istituzioni e degli enti pubblici, vedi Cnel, *Archivio dei contratti, archivio delle nomine, banca dati*, rapporto approvato il 10 dicembre 1992 e reperibile sul sito istituzionale del Cnel.

Sulle inchieste che hanno interessato i “privilegi” e i “misfatti” della rappresentanza di imprese e lavoratori, e che si sono inevitabilmente riverberate anche sul funzionamento di organi di rilevanza costituzionale come il Cnel, vedi S. Livadiotti, *L'altra casta*, Bompiani, 2009.

Per una raccolta di buone pratiche da parte del Cnel sulle forme di partecipazioni dei lavoratori in Italia vedi F. Peschiera (a cura di), *Modelli ed esperienze a confronto sulla partecipazione nell'impresa. Una prospettiva per le relazioni industriali*, Rapporto predisposto per il Cnel dalla Scuola di formazione superiore europea di Genova, in *Documenti Cnel*, Roma, 2000. A livello di prassi internazionali

ed esperienze comparate vedi invece A. Accornero, M. Biagi (a cura di), *Contrattazione collettiva e partecipazione dei lavoratori in Europa: processi e pratiche*, in *Documenti Cnel*, Roma, 2002.



*Capo VIII*

**DISPOSIZIONI FINALI**



**XI.**  
**APPLICABILITÀ ALLE SOCIETÀ**  
**COOPERATIVE**

(articolo 14)

*di Michele Tiraboschi*

**1. L'estensione della partecipazione alle società cooperative**

L'articolo 14 della legge chiarisce in modo inequivocabile, nelle disposizioni finali del provvedimento, l'applicabilità delle previsioni in essa contenute anche alle società cooperative «per quanto compatibili».

Si tratta di una esigenza emersa in sede di prima lettura del disegno di legge presso la Camera dei Deputati. L'emendamento al testo originario è stato poi confermato in via definitiva dal Senato della Repubblica.

La formulazione iniziale del disegno di legge, nel testo depositato in Parlamento il 27 novembre 2023, non contemplava espressamente questa specificazione del proprio campo di applicazione, limitandosi a prevedere (con formulazione ora soppressa) la possibilità della partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza delle cooperative di consumo. Una precisazione questa che, a contrario per tutte le altre ipotesi contemplate dalla legge, poteva in effetti indurre a ritenere esclusa la cooperazione dal campo di

applicazione generale della legge anche in considerazione del fatto, ribadito nel corso del dibattito parlamentare, che il modello cooperativo costituisce un modello alternativo alla dicotomia lavoratore dipendente e datore di lavoro.

Per completezza va anche segnalato, nel dibattito al Senato, un emendamento a firma Susanna Camusso e altri, respinto, che si prefiggeva di escludere l'applicabilità dei piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori alle società cooperative nonché, per le cooperative soggette alla legge 3 aprile 2001, n. 142, la non applicabilità delle previsioni in materia di partecipazione gestionale dei lavoratori.

Un ordine del giorno a firma Camusso, anche questo respinto, si proponeva sul punto di impegnare il Governo ad adottare ogni iniziativa utile a chiarire che l'espressione «in quanto compatibili» dovesse intendersi prioritariamente riferita alla «esplicita esclusione per le imprese cooperative rientranti nell'ambito di applicazione della legge 3 aprile 2001, n. 142».

## **2. Cooperazione è partecipazione**

La laconica formulazione dell'articolo 14 non risolve invero ed anzi conferma, attraverso il ricorso al criterio della «compatibilità», alcuni problemi interpretativi e applicativi della legge rispetto al sistema cooperativo. Problemi che non sono tuttavia legati a una presunta incompatibilità ontologica tra il modello della impresa

cooperativa e le diverse forme di partecipazione dei lavoratori sperimentate nella prassi.

Non è del resto un caso che, nel corso delle audizioni presso la Camera dei Deputati, il rappresentante della Alleanza delle Cooperative abbia rimarcato la contiguità, evidentemente non solo topografica, tra l'articolo 45 della Costituzione, che riconosce la funzione sociale della cooperazione a carattere di mutualità e senza fini di speculazione privata, e l'articolo 46 della Costituzione, relativo appunto al diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.

In effetti, nell'ambito della Assemblea costituente, il dibattito sulla intrapresa economica e la proprietà privata individuò ben presto nella cooperazione «uno dei maggiori caposaldi di una democrazia economica» nei limiti ovviamente, rispetto a lacunoso e incerto quadro della normativa speciale per la cooperazione elaborata a inizio Novecento, della «disciplina legislativa che è necessaria per stabilire la figura e le caratteristiche della società cooperativa e la sorveglianza che gli stessi cooperatori invocano per colpire gli abusi della falsa cooperazione» (*Progetto di costituzione della repubblica italiana*, Relazione del presidente della Commissione per la Costituzione Meuccio Ruini presentata alla Presidenza dell'Assemblea Costituente il 6 febbraio 1947).

La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa è cioè fenomeno fondativo della stessa identità e della struttura dell'impresa cooperativa come impresa mutualistica. Almeno nelle cooperative di produzione e

lavoro cooperare è anche partecipare: il socio cooperatore è infatti (con)proprietario della cooperativa assieme agli altri soci e, come tale, è legittimato a partecipare al governo della sua azienda (vedi Fici, 2016).

In effetti quello della impresa cooperativa rimane pur sempre, ancora oggi, l'unico modello di impresa autogestita storicamente sperimentato in Italia (così Biagi, 2003 ma 1984, p. 469; Id., 1983. Vedi anche Treu, 2017). Un esempio di «democrazia industriale in azione», per usare l'espressione coniata da Oakeshott (1978), dove la separazione tra portatori di lavoro e portatori di capitale idealmente scompare (Baglioni, 1995, p. 43), pur con tutti i limiti che l'esperienza pratica ha evidenziato e che erano già ben presenti ai Padri fondatori della Repubblica rispetto al fenomeno della falsa cooperazione.

Come scriveva Alceste De Ambris nel 1921 la cooperazione «è una officina dove si possono foggare tanto catene per la schiavitù del proletariato, come scudi e spade per la sua liberazione» (De Ambris, 1921). Da qui generosi entusiasmi e slanci ideali verso questo modello di impresa “democratica”, a metà tra l'impresa capitalistica e l'impresa socializzata, ma anche, sin dalle origini del fenomeno, un radicato scetticismo verso l'impresa cooperativa non a caso ancora oggi spesso degradata, nell'immaginario collettivo, a una funzione sociale residuale, rispetto a quella economica tipica della realtà di impresa, che pare inesorabilmente riservata a coloro che hanno perso o stanno per perdere il posto di lavoro.

Anche a livello internazionale la *Dichiarazione di identità cooperativa*, approvata nel XXXI Congresso dell'International Cooperative Alliance (Manchester 20-22 settembre 1995), parla della impresa cooperativa nei termini di una «società di proprietà comune e democraticamente controllata». La dichiarazione indica tra «i principi cooperativi», intesi quali linee guida con cui le cooperative mettono in pratica i propri valori, il «controllo democratico da parte dei soci (2° Principio) e la «partecipazione economica dei soci (3° Principi).

Rispetto alla formulazione adottata dalla legge la vera questione critica attiene allora alle forme e alla strumentazione giuridica e contrattuale attraverso cui contemperare, nelle ipotesi di cooperative realmente ispirate a principi mutualistici <sup>(3)</sup>, la partecipazione sociale, che è statutariamente riservata ai soci della cooperativa, rispetto a quelle modalità di partecipazione che sono tipiche della dialettica sindacale e del sistema di relazioni industriali e che riguardano anche quei lavoratori dipendenti della cooperativa (con numeri crescenti nel tempo) che non sono soci (vedi Dell'Aringa, Ricciardi, Marignani, 2012). Questo anche in ragione della estrema diversità di modelli di cooperazione – che vanno dalla impresa di produzione (con un numero di soci-lavoratori relativamente limitato) alla cooperativa

---

<sup>3</sup> Rispetto al tema della partecipazione e della *governance* d'impresa va peraltro sottolineato, accanto al fenomeno diffuso delle false cooperative, che le imprese cooperative possono distinguersi in cooperative a mutualità prevalente e cooperative non a mutualità prevalente a seconda cioè che integrino oppure no i requisiti di cui agli articoli 2512, 2513 e 2514 del Codice Civile.

di consumo o utenza (con numeri anche estremamente significativi di soci i quali però, di regola, non lavorano nella cooperativa) – e del fatto che la già richiamata legge 3 aprile 2001, n. 142 contempla specifiche disposizioni per le cooperative nelle quali il rapporto mutualistico abbia ad oggetto la prestazione di attività lavorative da parte del socio, sulla base di previsioni di regolamento che definiscono l'organizzazione del lavoro dei soci.

Da questo punto di vista va in effetti rimarcato il fatto, ben presente a quanti nel dibattito parlamentare hanno presentato le proposte emendative richiamate nel paragrafo che precede, che i soci lavoratori di cooperativa già concorrono, per espressa previsione normativa (articolo 1, comma 2, legge 142/2001), «alla gestione dell'impresa partecipando alla formazione degli organi sociali e alla definizione della struttura di direzione e conduzione dell'impresa», partecipando altresì «alla elaborazione di programmi di sviluppo e alle decisioni concernenti le scelte strategiche, nonché alla realizzazione dei processi produttivi dell'azienda», contribuendo alla formazione del capitale sociale e partecipando infine «al rischio d'impresa, ai risultati economici ed alle decisioni sulla loro destinazione».

Vero è anzi, per il profilo di nostro interesse, che nelle cooperative di lavoro la distinzione tra vera cooperazione e falsa cooperazione passa proprio attraverso la verifica delle previsioni di cui al comma 2 dell'articolo 1 della legge 3 aprile 2001, n. 142 sopra richiamate, perché è qui che si misura l'effettività del principio mutualistico

e del ruolo di socio lavoratore nella *governance* della impresa cooperativa (Di Cecco, 2009; Imberti, 2012). In una cooperativa di lavoro la partecipazione dei soci lavoratori al governo dell'impresa deve cioè essere effettiva: «non può limitarsi ad essere meramente formale, solo potenziale, né tanto meno può essere fittizia. La *governance* della cooperativa di lavoro, pertanto, deve essere ispirata al principio della partecipazione dei soci e strutturata in modo tale che questa partecipazione sia non solo teoricamente possibile, ma anche e soprattutto effettivamente praticata.» (Fici, 2016, p. 7; in tema vedi Vella, 2013).

Vero è anche che le poche indagini empiriche sin qui realizzate sul rapporto tra sistema cooperativo e partecipazione dei lavoratori in chiave di relazioni industriali sembrano concordi nel segnalare sì la presenza di una fitta rete di rapporti formali con le rappresentanze sindacali dei lavoratori, «utile per mantenere un elevato grado di pace sociale nelle aziende cooperative», tale però da non dare luogo a un effettivo coinvolgimento dei lavoratori del sistema cooperativo nelle decisioni aziendali (Ricciardi, 2016; Dell'Aringa, Ricciardi, Mari gnani, 2012). Questo al punto da indurre i più attenti osservatori del fenomeno a parlare, rispetto a quello che dovrebbe essere lo “stile” o anche il tratto caratterizzante di un ente mutualistico, di una «partecipazione stanca» se non proprio, e più precisamente, di una «partecipazione impallidita» (Ricciardi, 2016).

Non solo. Le stesse indagini empiriche – e talune rilevazioni dei servizi ispettivi (si vedano, a titolo

esemplificativo, le casistiche riportate nel protocollo del 30 maggio 2019 tra Ispettorato territoriale del lavoro di Venezia, INPS, INAIL e gli attori della rappresentanza territoriale del settore cooperativo in intitolato *Buone prassi in materia di cooperazione realmente mutualistica*) – hanno portato a evidenziare ombre e rilevanti anche rispetto alla partecipazione del socio di cooperativa alla gestione dell'impresa cooperativa, questo pure a prescindere dalla già richiamata patologie delle cooperative spurie cioè delle cooperative che sfruttano la forma giuridica cooperativa per fini non mutualistici ovvero per ottenere vantaggi di varia natura. Da un lato un deficit di trasparenza da parte dei vertici dell'impresa cooperativa, unito a passività dei soci, alla ossificazione o non contendibilità delle cariche sociali, alla bassa partecipazione alle assemblee e alla tendenza alla delega da parte della base sociale; dall'altro lato il ruolo pressoché notarile e rituale delle assemblee sostanzialmente chiamate alla «ratifica formale di decisioni assunte dal consiglio d'amministrazione, le quali erano a loro volta il risultato di decisioni prese in sedi più ristrette, con il decisivo apporto dei vertici della tecnostuttura» (Ricciardi, 2016, pp. 140-141).

Da questo punto di vista la previsione dell'articolo 14 della legge, pur riconoscendo talune peculiarità del sistema cooperativo (ma non risolvendo con ciò talune criticità o anche disparità di trattamento come, per esempio, nel caso della attuale disciplina fiscale dei ristorni a favore del socio lavoratori e alla tensione che ora si crea con le più vantaggiose misure generali di agevolazione per la distribuzione degli utili e dei piani di

partecipazione finanziaria per gli altri lavoratori previste dalla legge <sup>(4)</sup>, rappresenta una risposta istituzionale che potrebbe contribuire a rilanciare e rafforzare in termini di maggiore effettività, nell'interesse dello stesso sistema cooperativo, il legame tra principio mutualistico e strumenti della partecipazione non solo rispetto agli assetti societari già garantiti dalla legge ma anche rispetto alle dinamiche proprie delle relazioni industriali del settore.

### **3. Una prospettiva di relazioni industriali**

Lo sforzo per la realizzazione di forme di partecipazione dei lavoratori non è in effetti una novità per il sistema di relazione industriali del settore cooperativo.

Già con l'accordo interconfederale del 12 dicembre 2018 l'Associazione generale delle cooperative italiane (Aghi), Confcooperative, Legacoop, da un lato, e Cgil, Cisl, Uil, dall'altro lato, hanno incluso il capitolo della partecipazione dei lavoratori e della democrazia

---

<sup>4</sup> Per la disciplina dei ristorni, cioè dei benefici economici che la cooperativa attribuisce e distribuisce ai soci come forma di partecipazione agli utili, si veda l'articolo 2545 sexies del Codice Civile: «L'atto costitutivo determina i criteri di ripartizione dei ristorni ai soci proporzionalmente alla quantità e qualità degli scambi mutualistici. Le cooperative devono riportare separatamente nel bilancio i dati relativi all'attività svolta con i soci, distinguendo eventualmente le diverse gestioni mutualistiche. L'assemblea può deliberare la ripartizione dei ristorni a ciascun socio anche mediante aumento proporzionale delle rispettive quote o con l'emissione di nuove azioni, in deroga a quanto previsto dall'articolo 2525, ovvero mediante l'emissione di strumenti finanziari».

economica nelle linee guida per la riforma delle relazioni industriali del settore. Anche in questo caso, come avvenuto per il Patto della Fabbrica dello stesso anno, la preferenza si è comprensibilmente indirizzata verso la forma della partecipazione organizzativa. Non per i timori di commistione confermati, nel corso delle audizioni parlamentari da Confindustria e dalle altre associazioni di rappresentanza delle imprese capitalistiche, ma in ragione della natura e tipicità giuridica della impresa cooperativa e delle previsioni di legge esistenti per la partecipazione del socio di cooperativa di lavoro alla *governance* della impresa in coerenza con quanto argomentato nel paragrafo che precede.

Degno di nota, da questo punto di vista, che le rappresentanze del settore abbiano confermato con l'accordo interconfederale del 12 dicembre 2018 la centralità e la verifica della effettività del vincolo mutualistico «anche al fine di tutelare dall'abuso del modello secondo quanto già condiviso da Agci, Confcooperative, Legacoop e Cgil, Cisl, Uil con il protocollo del 2007».

Si tratta ora di dare piena attuazione – e anche in questo caso la legge potrebbe fungere da stimolo – ai ricchi contenuti programmatici di questo accordo interconfederale nazionale – e di analoghi protocolli attivati a livello territoriale come nel caso del già richiamato protocollo sulle *Buone prassi in materia di cooperazione realmente mutualistica* tra Ispettorato territoriale del lavoro di Venezia, INPS Venezia, INAIL Venezia e gli attori della rappresentanza territoriale del settore cooperativo in intitolato – soprattutto nei termini di un rinnovato

impegno reciproco ad attivare effettivamente «percorsi e procedure per l'attuazione e la diffusione, nei diversi settori, della partecipazione organizzativa, ritenuta strumento in grado di elevare la qualità del lavoro, la produttività, e per suo tramite, la competitività delle imprese cooperative». Tra questi l'istituzione di osservatorio nazionale, anche con il coinvolgimento delle federazioni di categoria, in cui «promuovere le pratiche virtuose di partecipazione organizzativa e strategica attuate nelle imprese cooperative, anche per una loro successiva valorizzazione in sede di contrattazione nazionale» e «valorizzare le esperienze nate nel contesto della legge Marcora, a partire da quelle del working buyout sino alle nuove possibilità previste dalla legislazione in materia di *start-up*, passaggi generazionali di impresa, formazione manageriale, aziende confiscate».

#### 4. Bibliografia essenziale

Sulla impresa cooperativa nei termini di modello di autogestione nell'ambito della democrazia industriale vedi M. Biagi, *Mutualità e conflitto in cooperativa fra contrattazione collettiva autonoma e dinamica sindacale*, in L. Montuschi, T. Treu, M. Tiraboschi (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003 ma 1984, p. 469, e già R. Oakeshott, *The Case for Workers' Co-ops*, Routledge & K. Paul, 1978, p. 21 che parlava di modello di democrazia industriale in azione. In tema vedi anche G. Baggioni, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, il Mulino, 1995.

Ricollega le poche casistiche italiane di partecipazione alla esperienza delle imprese cooperative, seppure con fondamenti giuridici diversi da quelli di origine contrattuale che sono via via emersi nella prassi del nostro sistema di relazioni industriali, anche T. Treu, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enciclopedia Giuridica Treccani – Diritto on line*, 2017.

Sulla controversa qualificazione dell'esperienza del lavoro in cooperativa d'obbligo il rinvio a M. Biagi, *Cooperative e rapporti di lavoro*, Franco Angeli, 1983, e ivi, p. 11, una rassegna delle posizioni emerse nel dibattito politico e sindacale di inizio Novecento tra cui quella di A. De Ambris, *La cooperazione sindacalista e il consorzio fra le cooperative di lavoro e produzione della provincia di Parma*, Parma, 1921.

Per una indagine empirica su quelli che sono, allo stato, gli strumenti partecipativi esistenti o, almeno in prospettiva, praticabili rispetto al fenomeno cooperativo vedi C. Dell'Aringa M. Ricciardi, C. Marignani, *La partecipazione dei lavoratori in cooperativa*, Fondazione Ivano Barberini, 2012, cui adde M. Ricciardi, *La partecipazione impallidita: cooperative, lavoratori e sindacati*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2016, pp. 139-158.

Sulla disciplina giuridica del socio lavoratore di cooperativa vedi L. Imberti, *Il socio lavoratore di cooperativa*, Giuffrè, 2012, e i contributi raccolti in L. Nogler, M. Tremolada, C. Zoli (a cura di), *La riforma della posizione giuridica del socio lavoratore di cooperativa*, in *Le Nuove Leggi Civili Commentate*, 2002, pp. 339-498.

Con riferimento al rapporto tra socio lavoratore e partecipazione nelle imprese di produzione e lavoro vedi A. Fici, *Governance e partecipazione del socio nelle cooperative di lavoro*, Working Paper Eurirse, 2016, n. 86.

Con riferimento alla previsione di cui all'articolo 1, comma 2, della legge 3 aprile 2001, n. 142, vedi F. Vella, *L'impresa e il lavoro: vecchi e nuovi paradigmi della partecipazione*, in *Giurisprudenza Commerciale*, 2013, I, p. 1120-1152 e G. Di Cecco, *Finalità sociali, obblighi di trasparenza, e principi di cogestione dell'impresa collettiva: il caso particolare delle società cooperative di lavoro tra disciplina speciale e riforma del diritto societario*, in Aa.Vv., *Studi per Franco Di Sabato*, Edizioni Scientifiche Italiane, 2009, vol. III, tomo 1, pp. 480-521.

La *Dichiarazione di identità cooperativa* è stata approvata nel XXXI Congresso dell'International Cooperative Alliance (Manchester 20-22 settembre 1995). L'alleanza internazionale delle cooperative è stata fondata a Londra il 19 agosto 1895. È oggi una delle più antiche organizzazioni non governative e una delle più grandi per numero di persone rappresentate pari a 1 miliardo di soci cooperativi nel mondo.

**XII.**  
**COPERTURA FINANZIARIA E QUADRO**  
**DEGLI INCENTIVI ECONOMICI**

(articolo 15)

*di Emmanuele Massagli*

**1. Copertura finanziaria**

Fino al 31 dicembre 2024, giorno della pubblicazione in Gazzetta Ufficiale del *Bilancio di previsione dello Stato per l'anno finanziario 2025 e bilancio pluriennale per il triennio 2025-2027* (legge 30 dicembre 2024, n. 207), molti esponenti politici e diverse parti sociali, anche tra le più autorevoli, ritenevano l'operazione allestita dalla Cisl una *boutade* molto rumorosa, certamente meglio assemblata di altre del passato, ma pur sempre destinata a insuccesso, come accaduto a oltre il 98% delle proposte di legge di iniziativa popolare presentate durante la storia della Repubblica. Come immaginare infatti che il sindacato riformista potesse riuscire laddove in settantasette anni avevano fallito alcuni tra i massimi esponenti politici della prima, della seconda e della terza Repubblica, sostenuti da giuristi di grido, di palazzo o di battaglia?

Certo, la tecnica legislativa scelta dalla Cisl (la legislazione promozionale), nella quale gli angoli imperativi e sanzionatori sono smussati dai continui, voluti, rimandi alla contrattazione collettiva, è una di quelle meno complesse da mediare sotto il profilo politico e una delle

meno “pericolose” in termini di conseguenze sugli equilibri interni delle aziende. Di contro, non avendo la Cisl inteso, da subito, presentare una proposta di legge “a costo zero” per il bilancio dello Stato (5), molti si convinsero che la mancata copertura del provvedimento ne avrebbe segnato il declino, il lento collocamento nella amplissima biblioteca parlamentare dei “vorrei, ma non posso” e dei “vorrei, ma costo troppo”.

Col comma 457 del primo articolo della legge di bilancio 2025 (legge n. 207/2024) il Parlamento ha tuttavia disposto che «ai fini dell’attuazione di disposizioni, anche di carattere fiscale, in materia di partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati di impresa, è istituito, nello stato di previsione del Ministero dell’economia e delle finanze, un fondo con una dotazione di 70 milioni di euro per l’anno 2025 e di 2 milioni di euro per l’anno 2026» (articolo 1, comma 457).

Nell’ultimo giorno dell’anno 2024 si è così avuta la ragionevole certezza che proposta della Cisl avrebbe effettivamente potuto superare l’esame della Camera dei Deputati e del Senato della Repubblica ed essere pubblicata in Gazzetta Ufficiale entro la fine dell’unico anno per il quale, ad oggi, sono state finanziate le risorse

---

<sup>5</sup> L’obiettivo è stato da subito quello «di redigere una proposta di legge effettivamente accoglibile, non certo a costo zero, ma costruita perché contemporaneamente affermasse i valori Cisl senza porre paletti regolatori o economici che ne impedissero l’effettiva trattazione politica», dichiarazione tratta dall’intervento ricostruttivo dell’iter della proposta pronunciato da Daniela Fumarola all’assemblea pubblica sulla partecipazione organizzata dalla Cisl e tenutasi l’11 febbraio 2025 a Roma alla presenza del Presidente del Consiglio dei Ministri.

utili ad attivare gli incentivi economici previsti nella proposta della Cisl.

Non che l'esplicito sostegno della maggioranza di Governo fosse un segnale di forza meno significativo, ma certo meno convincente del riconoscimento per legge di risorse destinate evidentemente alla realizzazione della proposta popolare, che pure, non essendo approvata, non poteva essere citata <sup>(6)</sup>.

## 2. La stima dei costi

La proposta di legge di iniziativa popolare depositata dalla Cisl in Corte di Cassazione il 20 aprile 2023 già prevedeva la copertura dei mancati introiti per lo Stato, stimati in 50 milioni per anno (articolo 22 dell'A.C. 1573, prima dell'approvazione degli emendamenti in Commissione e nell'assemblea di Montecitorio), recuperati «mediante corrispondente riduzione della dotazione del Fondo di cui all'articolo 10, comma 5, del decreto-legge 29 novembre 2004, n. 282, convertito, con modificazioni, dalla legge 27 dicembre 2004, n. 307», ossia del «Fondo per interventi strutturali di politica economica» alla cui alimentazione concorrono le

---

<sup>6</sup> Lo si nota osservando la scelta dei termini, pressappoco i medesimi utilizzati dal legislatore in sede di approvazione del provvedimento presso la Camera dei Deputati e contestuale nuova rubricazione dell'atto trasmesso al Senato: da «La partecipazione al lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori» (A.C. 1573) a un più didascalico, ma anche significativo *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese* (A.S. 1407).

maggiori entrate fiscali. Si tratta di una posta di bilancio generica, non infrequentemente utilizzata dal legislatore, ma capiente e proporzionata con la stima di fabbisogno effettuata dalla Cisl (50 milioni).

È opportuno ricordare che «ciascuna legge che comporti nuovi o maggiori oneri [deve] indica[re] espressamente, per ciascun anno e per ogni intervento da essa previsto, la spesa autorizzata, che si intende come limite massimo di spesa, ovvero le relative previsioni di spesa, provvedendo alla contestuale copertura finanziaria dei medesimi oneri ai sensi del presente comma» (articolo 17, comma 1 della legge 31 dicembre 2009, n. 196, recante *Legge di contabilità e finanza pubblica*).

D'altra parte, una delle ragioni del ricorso alla legge, seppure "soft", è stata proprio la possibilità di potere accompagnare le disposizioni ivi previste da incentivi fiscali e/o contributivi dei quali alcun accordo o contratto collettivo può disporre (Massagli, 2023). Ciononostante, l'intento degli estensori non è stato quello di forzare la leva del vantaggio fiscale, sia per contenere i costi della proposta, ma, soprattutto, perché «i benefici previsti (di valore piuttosto esiguo in termini di costo per lo Stato)» pur essendo «influenti tanto sul bilancio della azienda, quanto sul trattamento retributivo dei lavoratori» non «si [possono] prestare ad opportunismi: gli incentivi sono "a tempo", volti a valorizzare chi decide di coinvolgere i lavoratori nelle decisioni. Non servono, d'altra parte, particolari benefici economici: le imprese partecipative sono anche le più competitive e quindi le più performanti» (Audizione Cisl presso le

Commissioni riunite VI Finanze e XI Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati in merito alle proposte di legge n. 300 (Cirielli), 1184 (Molinari), 1299 (Faraone), 1573 (di iniziativa popolare), 1617 (Foti), 1° febbraio 2024, pp. 5-6).

### **3. L'impostazione originaria in materia di meccanismi premiali**

La proposta di legge sottoscritta da quasi 400.000 cittadini nel corso dell'estate del 2023 aggregava tutti i meccanismi premiali all'articolo 19, recante «Agevolazioni fiscali per i lavoratori e per le imprese».

La scelta fu quindi quella di non associare la corrispondente forma di incentivo all'interno dei quattro titoli dedicati alle quattro forme di partecipazione, bensì di dedicare un titolo apposta (il settimo) ai soli benefici economici. Intento solo parzialmente raggiunto perché, come si può osservare dalla tabella che segue, pur essendo previsto un articolo dedicato, rimandi a incentivazioni economiche erano comunque presenti anche negli articoli “di funzionamento” e questo rendeva certamente complessa la lettura dell'insieme dei meccanismi premiali, significativamente proposti per ogni forma partecipativa eccetto quella consultiva.

<b>Partecipazione gestionale</b>	Artt. 3 e 4	<p><i>Per le imprese:</i> esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail e sgravio totale dei contributi a carico del datore di lavoro di finanziamento della Napsi e dello 0,30% previsto dall'articolo 25 della legge n. 845 del 1978 per ogni lavoratore coinvolto negli organi decisionali societari (se dipendente, quindi solo in caso di partecipazione c.d. diretta e non indiretta/mediata)</p>
<b>Partecipazione economica</b>	Art. 6	<p><i>Per i lavoratori:</i> le somme derivanti dalla distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota di utili di impresa non inferiore al 10 per cento degli utili complessivi sono soggette a una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 5%, entro il limite di importo complessivo di 10.000 euro lordi.</p> <p><i>Per i lavoratori:</i> non concorrono a formare il reddito di lavoro dipendente, né sono soggetti all'imposta sostitutiva, i contributi alle forme pensionistiche complementari e all'assistenza sanitaria integrativa.</p> <p><i>Per i lavoratori:</i> non concorre a formare il reddito di lavoro dipendente il valore delle azioni ricevute dal lavoratore dal proprio datore di</p>

		lavoro entro il limite di 40.000 euro.
	Art. 19	<p><i>Per le imprese:</i> deducibilità dal reddito di impresa imponibile a fini fiscali, entro i 10.000 euro per ciascun lavoratore, di: a) gli interessi, nonché quota parte del capitale, sui prestiti accordati ai lavoratori per la sottoscrizione o l'acquisto degli strumenti finanziari; b) la differenza tra il valore delle azioni, determinato sulla base del patrimonio netto della società e il prezzo al quale sono offerte per la sottoscrizione o la vendita ai lavoratori; c) in caso di assegnazione gratuita, l'intero valore delle azioni o quote di capitale.</p> <p><i>Per i lavoratori:</i> deducibilità delle spese sostenute in attuazione di un piano di partecipazione finanziaria nonché della spesa sostenuta per l'acquisto o per la sottoscrizione di strumenti finanziari per un importo annuo non superiore a 10.000 euro.</p>
<b>Partecipazione organizzativa</b>	Art. 10	<p><i>Per le imprese:</i> esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail e sgravio totale dei contributi a carico del datore di lavoro di finanziamento della Napsi e dello 0,30% previsto dall'articolo 25 della legge n. 845 del 1978</p>

		per ogni lavoratore coinvolto nelle commissioni paritetiche per il miglioramento di prodotti e di processi.
	Art. 19	<i>Per i lavoratori:</i> deducibilità dell'importo dei premi per l'innovazione e l'efficienza.

La stima operata dalla Cisl fu effettuata utilizzando i dati pubblici sul bilancio dello Stato in materia di incentivi fiscali e contributivi.

Il riferimento è al numero di accordi di produttività (e all'impatto degli stessi sulle entrate fiscali); al numero di lavoratori che aderiscono alla previdenza complementare e all'assistenza sanitaria integrativa; al numero di lavoratori che ricevono azioni della propria impresa (anche in caso di premio di produttività); alla spesa per lo Stato derivante dai premi per il miglioramento e l'efficienza che prevedono coinvolgimento paritetico dei lavoratori di cui al comma 189 dell'articolo 1, legge n. 208/2015, come chiarito dalle circolari dell'Agenzia delle Entrate n. 28/2016 e n. 5/2018.

In termini pratici, chi si è occupato della stesura del disegno di legge originario ha calcolato i valori pro-capite delle incentivazioni esistenti e li ha moltiplicati per la stima di possibili lavoratori beneficiari, immaginando un numero piuttosto contenuto di interessati nell'ambito della partecipazione gestionale (quasi sconosciuta nel nostro Paese), un allargamento di almeno il 20% dei lavoratori coinvolti in forme di partecipazione

economica (distribuzione degli utili e delle azioni) e un uguale incremento del numero di lavoratori che già beneficiari di piani pariteticamente approvati (partecipazione organizzativa). L'esito finale di questo calcolo ha prodotto la cifra di 50 milioni inserita all'articolo 22 della proposta di legge di iniziativa popolare.

#### **4. I calcoli operati dalla Ragioneria generale dello Stato**

È di tutta evidenza che gli articoli recanti incentivazioni economiche sono stati quelli maggiormente attenzionati dalla Ragioneria generale dello Stato che, ai sensi dell'articolo 17, comma 8, della legge 31 dicembre 2009, n. 196, deve operare il controllo sulle coperture a bilancio di ogni atto di legge.

Tale controllo è effettuato, in termini metodologici, stimando il peggior scenario possibile in termini di costo per lo Stato, quindi, nella situazione in commento, calcolando la copertura necessaria allorquando: (a) non vi fossero più i redditi da lavoro di tutti i rappresentanti dei lavoratori oggi coinvolti nei consigli di amministrazione e nei consigli di sorveglianza (dato ufficiale non disponibile); (b) tutti i lavoratori oggi destinatari di distribuzione degli utili potessero godere dell'aliquota sostitutiva del 10% e, conseguentemente si attivassero i meccanismi di deducibilità anche per i redditi delle imprese entro i 10.000 euro annui per lavoratore; tutti i lavoratori destinatari di premi di produttività "welfarizzati" scegliessero di ricevere quote azionarie non

contribuite in luogo delle somme monetarie; tutti i partecipanti a commissioni paritetiche fossero beneficiari degli sgravi fiscali.

Quando è in discussione una misura di carattere strutturale e non temporaneo, il finanziamento deve essere garantito per almeno tre annualità di bilancio, a meno di non optare per coperture di durata inferiore, che hanno quindi bisogno di nuovi stanziamenti appena esauriscono la loro azione, perché limitata nel tempo (solitamente annuale) o perché vengono utilizzate tutte le risorse assegnate (misura c.d. a rubinetto).

Non sono pubblici i calcoli operati da Ragioneria generale dello Stato, ma è possibile, applicando i citati criteri e analizzando le (tantissime) comunicazioni stampa operate dai parlamentari coinvolti nei lavori delle Commissioni Lavoro e Finanze della Camera dei Deputati, verificare le seguenti stime di spesa su base annua:

<b>Partecipazione gestionale</b>	Partecipazione a Cda e Consigli di sorveglianza	Costo stimato tra i 5 e 10 milioni di euro
<b>Partecipazione economica</b>	Distribuzione degli utili	Costo stimato di 70 milioni di euro
	Piani azionari e aggiornamento del limite del TUIR	Costo stimato di 780 milioni di euro
<b>Partecipazione organizzativa</b>	Sgravi per commissioni paritetiche	Costo stimato di 15 milioni di euro
	Sgravi per le figure della partecipazione organizzativa	Costo stimato di 5 milioni di euro

## **5. Lo stanziamento definitivo nel nuovo Fondo per la partecipazione e le decisioni politiche conseguenti**

Si ha documentazione del confronto effettuato tra Ragioneria generale dello Stato e i relatori della proposta di legge presso le Commissioni riunite Lavoro e finanze della Camera dei Deputati (onorevoli Lorenzo Malagola e Laura Cavandoli) ricostruendo la cronologia dell'approvazione degli emendamenti, tanto durante i lavori delle Commissioni quanto nella votazione assembleare.

I principali interventi in materia di incentivi economici sono stati proposti dai relatori di maggioranza (in dialogo con il Ministero dell'economia e delle finanze).

È inoltre di iniziativa governativa la redazione della legge di bilancio, ove è stata prevista la specifica voce di copertura della legge sulla partecipazione, scegliendo il contingentamento annuale delle risorse per contenerne l'impatto sui conti dello Stato.

Se la riduzione della spesa è stato un obbligo necessario perché la relazione tecnica potesse essere approvata dalla Ragioneria generale dello Stato (come confermato dalla memoria della stessa Ragioneria agli atti dei lavori della Commissione Lavoro del Senato, ove il testo non è stato modificato rispetto alla versione approvata dalla Camera), la scelta circa quali benefici cassare integralmente è stata certamente di natura politica.

Non è difficile notare come nella legge approvata non sia presente alcuna incentivazione delle forme

gestionale e organizzativa della partecipazione, sicché l'intero stanziamento della legge di bilancio 2025 (72 milioni) è stato destinato alla dimensione economica (utili) e finanziaria (azioni), come da schema che segue.

Forma di partecipazione		Previsione normativa	Stanzia-mento
<b>Partecipazione economica</b>	Art. 5	In deroga a quanto previsto dalla legge di bilancio 2016, in caso distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota degli utili di impresa non inferiore al 10% degli utili complessivi, effettuata in esecuzione di contratti collettivi aziendali o territoriali, il limite dell'importo complessivo soggetto all'imposta sostitutiva è elevato a 5.000 euro lordi.	49,8 milioni di euro per anno
	Art. 6	I dividendi corrisposti ai lavoratori e derivanti dalle azioni attribuite in sostituzione di premi di risultato, per un importo non superiore a 1.500 euro annui sono esenti dalle imposte sui redditi per il 50 % del loro ammontare.	21 milioni di euro per /anno

È indubbio che lo scetticismo delle associazioni di rappresentanza datoriale, soprattutto di Confindustria, in merito proprio alla partecipazione gestionale e organizzativa abbia convinto gli esponenti di partiti

tradizionalmente pro impresa ad evitare di incentivare proprio quelle forme partecipative, pur garantendone la permanenza nella legge e quindi non accogliendo le richieste di abrogazione. Presenti, quindi, ma non incentivate: è stata questa la mediazione operata nei lavori della Camera dei Deputati, ove era comunque necessario operare un ridimensionamento dei meccanismi premiali in ragione delle imponenti (ed eccessive, anche nella logica del “buon padre di famiglia”) richieste di “taglio” contenute nei report redatti dalla Ragioneria generale per i relatori della proposta.

## 6. Prospettive

L'articolo 15 della legge approvata dal Parlamento è infine riuscito a soddisfare tanto le forze politiche, quanto le associazioni datoriali e sindacali (in primis la Cisl) interessate al provvedimento.

Da un punto di vista prettamente numerico la legge segna anzi un incremento delle risorse destinate al sostegno della partecipazione rispetto a quelle stimate originariamente di circa il 40%, che è un risultato di immagine tutt'altro che secondario.

Sotto il profilo pratico, è indubbio che possa costituire un incentivo necessario per attivare (o, meglio, fare accelerare) la macchina della partecipazione, incoraggiando i lavoratori e le imprese interessati alla forma di partecipazione gradita sia a parte del sindacato che alle imprese, ossia quella economico-finanziaria, in Italia molto meno diffusa rispetto agli altri Paesi europei.

I 72 milioni stanziati dal Parlamento dovranno essere confermati e auspicabilmente incrementati nella prossima legge di bilancio. Molto dipenderà da quanto e come saranno spese le risorse sin qui stanziare negli ultimi sei mesi del 2025 e, quindi, da quanto la legge sarà compresa e utilizzata dalle imprese e dai lavoratori italiani.

## 7. Bibliografia essenziale

Sulla proposta di legge di iniziativa popolare della Cisl e, in particolare, sulla sua natura promozionale e di sostegno della partecipazione si rinvia a E. Massagli, *Peculiarità e contenuti della proposta Cisl*, in Fondazione Ezio Tarantelli, *Partecipazione: il compimento della democrazia*, Working Paper, giugno-luglio 2023, n. 27, pp. 26-27.

Per una valutazione della copertura della legge vedi, sul sito della Camera dei Deputati, la memoria dell'Agenda delle Entrate presentata alle Commissioni riunite VI Finanze e XI Lavoro pubblico dalla Agenzia delle Entrate in data 28 febbraio 2024.



## ***NOTIZIE SUGLI AUTORI***

- Ilaria Armaroli** Ricercatrice ADAPT Senior Fellow
- Emanuele Dagnino** Ricercatore tenure track di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Milano. ADAPT Professional Fellow
- Michele Dalla Sega** Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. ADAPT Senior Fellow
- Giorgio Impellizzieri** Assegnista di ricerca, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. ADAPT Senior Fellow
- Emmanuele Massagli** Professore associato di Didattica e pedagogia speciale, presso LUMSA Libera Università Maria Ss. Assunta
- Giovanni Pigliararmi** Ricercatore di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. ADAPT Senior Fellow
- Francesco Seghezzi** Presidente Associazione ADAPT
- Michele Tiraboschi** Professore ordinario di Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia. Coordinatore scientifico di ADAPT

