

# 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 allorquando 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

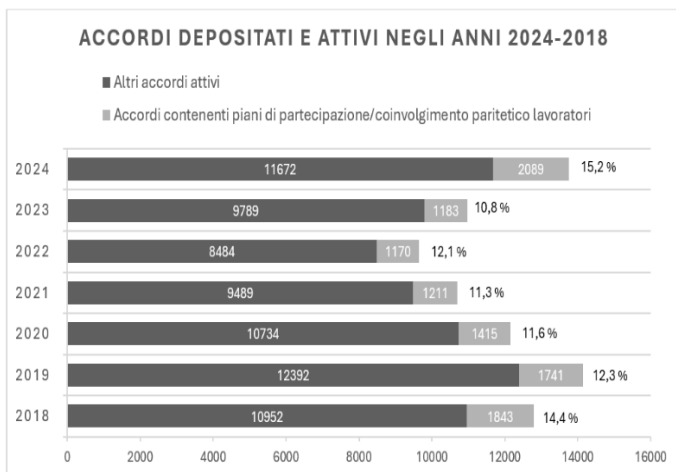
agli articoli 5 e 6 rispettivamente in materia di distribuzione degli utili e di partecipazione finanziaria dei lavoratori. Si può se mai sottolineare, da questo punto di vista, come la dotazione della legge sia stata innalzata dal Parlamento di 21 milioni rispetto ai 50 iniziali con la contestuale creazione 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/conflictuale 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 del 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.