Costituzionalismo.it

Fascicolo 2 | 2025

La legge n. 76/2025 sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese: un'occasione mancata per l'effettiva attuazione dell'art. 46 Cost.

di Chiara Gentile

Editoriale Scientifica

LA LEGGE N. 76/2025 SULLA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI NELLE IMPRESE: UN'OCCASIONE MANCATA PER L'EFFETTIVA ATTUAZIONE DELL'ART. 46 COST.

di Chiara Gentile
Assegnista di ricerca in Diritto costituzionale
LUISS Guido Carli

Sommario: 1. Introduzione; 2. L'art. 46 Cost.: scelte lessicali e implicazioni concettuali; 3. La partecipazione dei lavoratori nelle imprese nella normativa italiana pre-riforma del 2025; 4. La legge n. 76/2025: una prima analisi: 4.1. Oggetto, finalità e ambito soggettivo di applicazione della legge; 4.2. Le "forme" della partecipazione; 4.3. Una "cabina di regia" apparente; 5. Partecipazione gestionale dei lavoratori e Costituzione: un difficile equilibrio; 6. Conclusioni.

1. Introduzione

Il 14 maggio 2025, il Parlamento ha approvato la legge n. 76, recante «Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese»[1], promulgata dal Presidente della Repubblica il giorno seguente. Essa origina da una proposta di iniziativa popolare, promossa dalla Confederazione Italiana Sindacati Lavoratori (CISL) e sostenuta da oltre 400.000 firme[2]. La legge è stata celebrata come «traguardo che resterà nella storia del mondo del lavoro italiano» nonché «nuova fase per le relazioni industriali del nostro Paese» da parte dei promotori[3] e del Governo italiano[4], in quanto "prima attua-

[1] Pubblicata nella Gazzetta Ufficiale n. 120 del 26 maggio 2025, la legge è entrata in vigore il 10 giugno 2025.

[2] A.C. 1573, che assorbe A.C. 300, A.C. 1184, A.C. 1299 e A.C. 1617.

[3] La citazione è presa dalla *Lettera* della Segretaria Generale della CISL, Daniela Fumarola, rivolta alle iscritte e agli iscritti nel giorno dell'approvazione della legge, disponibile sul *sito della CISL*. Ha parlato di «risultato storico» anche il Segretario Generale della CISL in carica al momento della presentazione della proposta di legge, L. Sbarra, *La Partecipazione nei luoghi di lavoro è legge dello Stato*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, p. 2.

[4] Si v. la dichiarazione della Ministra del lavoro e delle politiche sociali, Marina

zione" dell'art. 46 Cost. – secondo cui «ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende» – a distanza di quasi ottant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione.

Tuttavia, da una prima lettura del testo legislativo sorge il dubbio se con esso si dia effettivamente attuazione alla norma costituzionale, come professato dalle parti, o si sia invece in presenza di una "legge manifesto", tutto sommato "modesta" nei contenuti. Per provare a rispondere all'interrogativo, occorre muovere dall'inquadramento storico-giuridico del tema della partecipazione, *rectius* collaborazione dei lavoratori nelle imprese (o aziende[5]). Si tratta di una materia – quella sottesa all'art. 46 Cost. – che è stata poco "battuta" in modo organico dalla scienza costituzionalistica, per lo meno fino a tempi recenti[6]. Una

---

Calderone, disponibile sul sito del Ministero del lavoro e delle politiche sociali: «Si scrive oggi, dunque, una nuova fase dei rapporti nel mondo del lavoro […] Oggi è stata scritta una pagina storica».

[5] Il termine "azienda" è invero distinto da quello di impresa, sebbene non siano mancate posizioni che li hanno assimilati (su cui v. V. Panuccio, *Impresa (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, 1970, vol. XX, spec. pp. 578-579 e 582, e criticamente 587 ss.). Come precisa l'art. 2555 cod. civ. del 1942, l'azienda «è il complesso dei beni organizzati dall'imprenditore per l'esercizio dell'impresa», mentre quest'ultima – secondo quanto si desume dall'art. 2802 cod. civ., a proposito dell'imprenditore – è «una attività economica organizzata al fine della produzione o dello scambio di beni o di servizi». Ne discende che l'azienda rileva nella dimensione oggettuale, mentre l'impresa rileva come *attività* (dell'imprenditore), e le due sono legate da un rapporto di *strumentalità* della prima rispetto alla seconda, cfr. per tutti G. Ferrari, *Azienda (diritto privato)*, in *Enc. dir.*, 1959, vol. IV, pp. 682-683. Nella legge n. 76/2025, così come nel dibattito politico e scientifico sul tema della partecipazione dei lavoratori, i due termini vengono generalmente utilizzati in modo intercambiabile.

[6] La prima monografia di taglio costituzionalistico sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese risale all'autunno 2024: A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Torino, 2024. Ad ogni modo, come si vedrà, gli studi condotti sotto le lenti del diritto costituzionale che interessano anche l'art. 46 non sono mancati: si v. almeno C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione* [1954], in Id., *Scritti*, Milano, 1972, vol. III, spec. pp. 282 ss.; B. Malaisi, *L'articolo 46 della Costituzione tra presente e futuro*, in *Percorsi Costituzionali*, n. 3/2009, pp. 177 ss.; S. Lieto, *La partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali. Il difficile processo di democratizzazione per un'impresa al plurale*, in *Dem. dir.*, n. 1-2/2011, pp. 426 ss.; A. Apostoli, *La forza propulsiva dell'art. 46 della Costituzione al di là della sua sostanziale inattuazione*, in C. Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Torino, 2015, pp. 15 ss.; E. Paparella, *La partecipazione dei lavoratori tra premi di risultato, lavoro agile e*

ragione di tale disinteresse pare rinvenibile nella perdurante inattuazione della norma costituzionale da parte del legislatore[7], al netto di taluni interventi frammentari e in larga parte su spinta comunitaria[8].

Per converso, la materia ha formato ciclicamente l'oggetto di ampi e numerosi studi da parte della dottrina giuslavoristica, ma anche di altre scienze sociali (si pensi, in particolare, alla sociologia[9]), soprattutto in relazione all'ambito delle relazioni industriali, e in connessione con il dibattito sui concetti di "democrazia industriale"[10] e "democrazia

---

norme del Jobs Act *sui licenziamenti: quale attuazione dell'art. 46 della Costituzione?*, in M.P. Iadicicco, V. Nuzzo (a cura di), *Le riforme del diritto del lavoro. Politiche e tecniche normative*, Napoli, 2016, pp. 251 ss.; M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, in *Rivista AIC*, n. 3/2018, spec. pp. 261 ss.; oltre alle voci di E. Paparella, *Art. 46*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, pp. 932 ss.; A. Apostoli, *Art. 46*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, II ed., Padova, 2008, pp. 469 ss.; G. Pistorio, *Art. 46*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II ed., Bologna, 2021, vol. I, pp. 308 ss.

[7] Sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese vi sono state varie proposte di legge «che si susseguono in casuale replicazione nel tempo, per poi dissolversi», cfr. M. Pedrazzoli, *Presentazione*, in Id. (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa. Tendenze e mutamenti recenti in Italia, Francia, Germania e Spagna*, Milano, 2021, p. 14. Non sorprende che dell'art. 46 Cost. si sia detto «norma approvata con grande consenso e poi rapidamente caduta nel dimenticatoio», cfr. L. Zoppoli, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, in *Enc. dir.*, 2011, Annali IV, p. 916 (ma numerose e precedenti espressioni di tenore analogo sono riportate in M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 265).

[8] V. *infra*, § 3. L'aggettivo "comunitario" verrà utilizzato in quanto riferito ad atti dell'allora Comunità europea; quando si farà riferimento ad atti dell'Unione europea (ed eventualmente anche della precedente CE), si impiegherà l'aggettivo "sovranazionale".

[9] Si v. per tutti i contributi di Maurizio Ambrosini, in particolare M. Ambrosini, *L'impresa della partecipazione. La ricerca della collaborazione dei lavoratori tra politiche aziendali e istituzioni sociali*, Milano, 1996, e Id., *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa: realizzazione e prospettive*, Milano, 1998; di Guido Baglioni, spec. G. Baglioni, *Democrazia impossibile? I modelli collaborativi nell'impresa: il difficile cammino della partecipazione tra democrazia ed efficienza*, Bologna, 1995, e Id., *Lavoro e decisioni nell'impresa*, Bologna, 2001, e, più recentemente, di Mimmo Carrieri, tra cui M. Carrieri, *La partecipazione oscillante: il lavoro nell'impresa*, in *Partecipazione e conflitto*, 2008, pp. 157 ss.

[10] Di tale concetto è stato compiuto un importante studio nell'opera dei coniugi Webb, cfr. S. Webb, B. Webb, *Industrial democracy*, London, New York, Bombay, 1897, che, seppur riferita al movimento sindacale del Regno Unito, ha esercitato una forte influenza sulla dottrina straniera, anche italiana. In Italia, sulle concezioni della

economica"[11]. I momenti catalizzatori del dibattito sulla partecipazione dei lavoratori nell'azienda – rispetto al quale l'art. 46 Cost. è spesso rimasto «in ombra»[12] – sono stati, in particolare: la metà degli anni '40, con l'esperienza dei consigli di gestione[13]; gli anni a cavallo tra i '70 e gli '80, in occasione degli sviluppi comunitari sulla società europea e dell'evoluzione delle relazioni industriali in contesti stranieri (si pensi, per esempio, al c.d. rapporto Bullock del 1977 nel Regno Unito)[14]; gli

---

democrazia industriale, v. soprattutto M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Milano, 1985, pp. 15 ss.

[11] Se durante il Novecento il binomio democrazia industriale/democrazia economica dominava il confronto scientifico, esso pare ormai "tramontato", essendo il dibattito sulla democrazia industriale "confluito" in quello sulla democrazia economica. In proposito, si consideri il ciclo di quattro convegni nel 2025 organizzato dalla comunità scientifica lavoristica raccolta intorno alla Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale (su cui v. il *sito della casa editrice Futura*), dedicato a *Lavoro e democrazia*, i cui incontri sono incentrati «sulle prospettive dominanti» in cui «declinare quel binomio», cioè la democrazia *politica*, *sociale*, *economica* e *sindacale* (e non quella industriale), e nell'ambito dei quali il tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa rientra nella discussione sulla democrazia economica. Pur non potendosi approfondire il tema, si segnala una fervida discussione scientifica in merito alla relazione tra democrazia industriale e democrazia economica, su cui v., *inter alia* (e oltre ai lavori citati *infra*, nt. 14), L. Benedetti (a cura di), *Democrazia economica e democrazia industriale. La prospettiva europea, il caso italiano*, Milano, 1994, spec. la *Presentazione* di G. Trerè, p. 7, e i testi ivi raccolti di L. Benedetti, pp. 19 ss., S. D'Antoni, pp. 167 ss. e S. Cofferati, pp. 177 ss. Si consideri altresì un lavoro di riferimento nell'ambito delle scienze politologiche, R. Dahl, *La democrazia economica* [1985], Bologna, 1989.

[12] M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese – II) Diritto del lavoro*, in *Enc. giur.*, 1990, vol. XXII, p. 14.

[13] Il tema della partecipazione (operaia) alla gestione dell'azienda si afferma già a seguito della prima guerra mondiale, a partire dalle c.d. commissioni interne, le quali arrivarono – seppur per un breve periodo – persino ad essere investite del potere di controllo sulla direzione tecnico-amministrativa dell'impresa: cfr. per tutti F. Mancini, *Commissione interna*, in *Enc. dir.*, 1960, vol. VII, pp. 881 ss. Ma è nella metà degli anni '40 che si assiste al "momento clou" del dibattito sociale e politico, quando si affacciano nello scenario italiano i consigli di gestione, su cui v. *infra*, § 2.

[14] Si considerino almeno i diversi volumi pubblicati a cavallo degli anni '70-'80 del secolo scorso, in un momento in cui l'attenzione al tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa godeva di grande attenzione specialmente in relazione a quello della democrazia industriale (v. *supra*, nt. 11): cfr. almeno S. Sciarra (a cura di), *Democrazia politica e democrazia industriale. Cogestione partecipazione controllo in Italia e in Europa*, Bari, 1978; Aa.Vv., *La democrazia industriale. Il caso italiano*, Roma, 1980; P. Montalenti, *Democrazia industriale e diritto dell'impresa*, Milano,

anni '90, a margine della stagione dei protocolli nel sistema delle relazioni industriali[15]; i primi anni Duemila, ancora in relazione a sviluppi comunitari, e, successivamente, alla riforma Fornero[16]; da ultimo, la proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla CISL[17].

La legge n. 76/2025 rappresenta l'occasione per indagare lo "stato" dell'art. 46 Cost. e, nello specifico, se esso continui a rappresentare una "promessa costituzionale non mantenuta"[18]. Anticipando alcune considerazioni che verranno sviluppate nel prosieguo, complessivamente la legge non pare soddisfacente per almeno cinque ragioni: il ridotto apporto innovativo delle sue disposizioni; il suo limitato ambito soggettivo di applicazione; l'aspetto volontaristico (della generalità) delle forme di partecipazione ivi disciplinate; l'assenza di un effettivo organo di controllo o supervisione; l'eclissamento del sindacato[19].

1981; Aa.Vv., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, Rimini, 1982; M.J. Bonell, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa: profili comparatistici*, Milano, 1983; F. Carinci, M. Pedrazzoli (a cura di), *Una legge per la democrazia industriale* [1984], Roma, 2024; M. Pedrazzoli, *Democrazia industriale e subordinazione*, cit., spec. pp. 134 ss.

[15] Di cui il Protocollo IRI del 1984, considerato come il tentativo più avanzato in Italia di partecipazione istituzionalizzata per via contrattuale, cfr. T. Treu, *Le relazioni industriali nell'impresa: il protocollo IRI*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 3/1986, pp. 395 ss. Sulle successive esperienze, si v. la ricostruzione da ultimo operata da R. Santagata De Castro, *La partecipazione dei lavoratori nel sistema delle relazioni industriali italiane: una riflessione su alcuni esperimenti innovativi alla luce della nuova normativa di legge*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, spec. pp. 7 ss.

[16] Si v. in particolare il dibattito in M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, 2015; C. Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa*, cit.; il fascicolo tematico *Dir. rel. ind.*, n. 1/2010.

[17] Su cui v. il fascicolo tematico di *Dir. rel. ind.*, n. 4/2023, spec. E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, p. 937; M. Corti, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, p. 955; T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, p. 911. In termini più critici, L. Zoppoli, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, *ivi*, p. 974.

[18] Si riprende qui il discorso di S. Cassese, *La Costituzione «dimenticata». Introduzione*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2021, p. 3.

[19] Per un primo commento, in termini generalmente positivi cfr. M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal Parlamento il 14 maggio 2025)*, ADAPT University Press, 2025; mentre con posizioni più diversificate v. il forum coordinato da Matteo Corti in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025.

Dopo un rapido inquadramento del concetto di "collaborazione" *ex* art. 46 Cost. (§ 2) e della normativa sulla partecipazione nelle imprese in Italia[20] (§ 3), si procederà a un'analisi delle disposizioni introdotte con legge n. 76/2025 (§ 4), a cui seguiranno alcune considerazioni critiche di più ampio respiro, in particolare sulla partecipazione decisionale dei lavoratori e sul ruolo del sindacato (§ 5). Infine, dopo aver ricapitolato i risultati dell'indagine, verrà svolta una riflessione conclusiva (§ 6).

2. L'art. 46 Cost.: scelte lessicali e implicazioni concettuali

Il titolo della legge n. 76/2025 fa riferimento, come si è detto, alla *partecipazione* dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese, e anche le disposizioni ivi contenute sono dedicate alle diverse forme di «partecipazione»[21], mentre l'art. 46 Cost. prevede un diritto di *collaborare* in capo ai lavoratori. L'utilizzo di un termine anziché dell'altro non passa inosservato, giacché in seno all'Assemblea costituente si accese un confronto animato per via delle diverse impli-

[20] Il dibattito sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese è particolarmente sviluppato in altri ordinamenti europei, di cui la Germania e la Svezia sono spesso state assunte come riferimento per i diversi "modelli partecipativi" che vi si sono sviluppati. Tale dibattito esula dalla presente analisi: sul punto, v., *ex multis*, G. Ghezzi, *Art. 46*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1980, pp. 100 ss.; Aa.Vv., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., pp. 93 ss. e 161 ss.; P. Montalenti, *Democrazia industriale e diritto dell'impresa*, pp. 80 ss. e 90 ss.; spec. sulla cogestione (*Mitbestimmung*) del sistema tedesco, cfr. almeno F. Galgano, *Per un giudizio sulla cogestione tedesca*, in Aa.Vv., *Modello Germania. Strutture e problemi della realtà tedesco-occidentale*, Bologna, 1978, pp. 147 ss.; W. Daübler, *Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten*, Europäische Verlagsanstalt, Frankfurt, 1974 e, recentemente, Id., M. Kittner, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung*, II Aufl., Bund, Frankfurt, 2022, su cui v. M. Corti, *Un secolo di partecipazione dei lavoratori in Germania, da Weimar alle sfide della transizione ecologica*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 1-2/2023, pp. 144 ss.; spec. sulla Svezia, cfr. B. Veneziani, *La democrazia industriale fra legge e contrattazione collettiva: l'esperienza della Svezia e dell'Inghilterra*, in S. Sciarra (a cura di), *Democrazia politica e democrazia industriale*, cit., spec. pp. 228 ss.

[21] Come si vedrà (*infra*, § 4), il termine "collaborazione" compare solamente due volte, una nell'art. 1 con riguardo ai fini della legge («rafforzare la collaborazione tra i datori di lavoro e i lavoratori») e una nell'art. 2 con riguardo alla definizione di «partecipazione gestionale».

cazioni concettuali delle due espressioni. Senza ripercorrere nel dettaglio analisi dottrinali già svolte[22], in questa sede sia sufficiente ricordare alcuni momenti salienti di tale confronto.

Sebbene i Costituenti fossero concordi nell'introdurre forme partecipative dei lavoratori alla gestione dell'impresa, motivo di disaccordo erano le modalità attraverso cui garantire tale partecipazione, in quanto le ali democristiana e liberale temevano un pregiudizio per l'unità di direzione dell'impresa[23]. Il dibattito risentiva dell'esperienza dei consigli di gestione, organi attraverso cui i lavoratori partecipavano in vario modo alla gestione dell'impresa[24], sorti pochi anni prima e ancora operanti durante gli anni di lavoro dell'Assemblea costituente. Istituiti con il decreto fascista sulla socializzazione delle imprese del 12 febbraio 1944, n. 775, essi vennero "riqualificati" con decreto del Comitato di Liberazione Nazionale dell'Alta Italia (CLNAI) del 17 aprile 1945 che, pur abrogando il predetto decreto del 1944, mantenne i consigli di gestione coi poteri loro attribuiti, rendendoli così «strumenti innovativi e democratici di partecipazione agli utili ed alla gestione delle aziende»[25]. Nonostante tale decreto non fosse stato riconosciuto dal Governo alleato, i consigli di gestione iniziarono ad affermarsi e diffondersi sul piano convenzionale, cioè «mediante la stipulazione di contratti aziendali, in taluni casi sottoscritti per iniziativa dello stesso imprenditore» e vennero «dotati dai rispettivi statuti di poteri più o meno ampi»[26]. E proliferarono rapidamente, superando nel dicembre 1945 le 500 unità nel Nord Italia[27]. Tuttavia, il loro "approdo" istitu-

[22] Sul punto, v. spec. P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel secondo dopoguerra*, Bologna, 1977, pp. 109 ss.; G. Ghezzi, *Art. 46*, cit., pp. 96 ss.; e, più recentemente, di A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici*, cit., pp. 104 ss.

[23] AC, III Sottocomm., sed. 4 ottobre 1946, p. 158: il Presidente Ghidini «rileva l'accordo generale sul diritto dei lavoratori ad intervenire nella vita delle aziende. Non vi è accordo invece sulla natura di questo intervento, in quanto taluni temono che una accentuata partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese possa essere di intralcio alla attività dei dirigenti aziendali».

[24] Le attribuzioni di tali organi riguardavano «la conduzione delle imprese e l'indirizzo della produzione secondo le disposizioni del piano nazionale stabilito dagli organi dello Stato, la regolamentazione della disciplina e della tutela del lavoro, la redazione del bilancio, la ripartizione degli utili», cfr. U. Morelli, *I Consigli di Gestione: dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Torino, 1977, p. 15.

[25] F. Caporale, E. Frediani, *La Costituzione «dimenticata»: dai consigli di gestione alla partecipazione al rischio delle imprese*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, 2021, p. 284.

[26] R. Ferrucci, *Consiglio di gestione*, in *Enc. dir.*, 1961, vol. IX, p. 221.

[27] M. Nigro, *Democrazia nell'azienda*, Roma, 1946, p. 26. Nella letteratura, an-

zionale nell'autunno del 1946 con i due disegni di legge di D'Aragona e Morandi[28] naufragò per via sia della maturata contrarietà delle forze politiche, pur con sfumature diverse[29], sia della ferma opposizione dell'imprenditoria[30], a cui si aggiunse la posizione del sindacato, che non premeva per un loro riconoscimento legislativo[31].

Il relativo dibattito istituzionale confluì nella discussione che andava svolgendosi nell'Assemblea costituente sul tema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese[32], influenzandone l'andamento e incidendo sul testo dell'attuale art. 46 Cost.[33]. Rispetto ad esso, due sono le differenze principali tra il testo del Progetto elabora-

---

che per una prospettiva storica, v. U. Morelli, *I Consigli di Gestione: dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, cit., pp. 7 ss.; P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel secondo dopoguerra*, cit., spec. pp. 150 ss.; S. Leonardi, *La partecipazione dei lavoratori in una prospettiva storica: i Consigli di gestione*, in *Lav. dir.*, n. 3/1997, pp. 469 ss.; S. Musso, *Esperienze storiche di partecipazione: i Consigli di Gestione nel secondo dopoguerra*, in G. Amari (a cura di), *I Consigli di Gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia. Storia e prospettive*, Roma, 2014, pp. 23 ss.; L.P. D'Alessandro, *I consigli di gestione: aspirazioni della Resistenza e norme costituzionali*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 1/2018, pp. 119 ss.

[28] Su cui v. nel dettaglio U. Morelli, *I Consigli di Gestione*, cit., pp. 88 ss., che riporta il progetto Morandi in appendice (*ivi*, pp. 155 ss.). Rispetto a quest'ultimo determinante fu il contributo di Massimo Severo Giannini, di cui vi è traccia in M.S. Giannini, *Lo sviluppo dei Consigli di gestione nel mondo* [1947], ora in Id., *Scritti*, Milano, 2002, vol. II, pp. 797 ss., su cui v. *amplius* A. Sandulli, *Massimo Severo Giannini e la democrazia industriale nell'immediato secondo dopoguerra*, in *Riv. trim. dir. pubbl.*, n. 3/2015, pp. 885 ss.

[29] Contribuì il timore del ritorno al corporativismo fascista riemerso nel momento in cui il tema dei consigli di gestione si intrecciò con i progetti di pianificazione economica, cfr. L.P. D'Alessandro, *I consigli di gestione*, cit., p. 145.

[30] Cfr. l'intervento della Confindustria, su cui v. A. Costa, *I Consigli di Gestione sono di ostacolo alla produzione (così pensa la Confindustria)*, in G. Amari (a cura di), *I Consigli di Gestione e la democrazia industriale e sociale in Italia*, cit., p. 92.

[31] Per un'analisi delle polemiche delle varie correnti partitiche e degli attori sociali con riguardo ai consigli di gestione si rimanda a M. Nigro, *Democrazia nell'azienda*, cit., spec. pp. 44 ss.; P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 156 ss.

[32] G. Ghezzi, *Art. 46*, cit., p. 93.

[33] D'Alessandro, *I consigli di gestione*, cit., p. 154; diffusamente v. P. Craveri, *Sindacato e istituzioni nel secondo dopoguerra*, cit., pp. 147 ss., spec. 148-149: il «vero compromesso politico che sottostà al dibattito costituente sull'art. 46 consistette proprio nel compiere questo distacco tra la formula da adottare nel testo della Costituzione e l'esperienza in atto dei Consigli di gestione».

to dalla III Sottocommissione alla Commissione per la Costituzione[34] e quello approvato dall'Assemblea costituente il 14 maggio 1947 – differenze che ben testimoniano il disaccordo di cui si è accennato: l'inserimento dell'inciso «in armonia con le esigenze della produzione» e la sostituzione del termine «partecipare» con «collaborare». Con la nuova formulazione si mirava a salvaguardare l'«unità di comando delle aziende produttive», senza presupporre «né un paternalismo anacronistico nella realizzazione di tale collaborante solidarietà, né una subordinazione che menomi il prestigio del lavoro», ma indicando «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»[35]. E anche i comunisti, nonostante preferissero mantenere il testo approvato dalla Sottocommissione, si dichiararono a favore della nuova versione affermando però di intendere il concetto di collaborazione nel «significato di partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione dell'azienda, e quindi allo sviluppo dell'azienda stessa nell'interesse dei lavoratori e del Paese»[36].

Si comprende così che l'art. 46 Cost. riflette «lo sforzo dell'Assemblea costituente di democratizzare la gestione delle aziende, confermando il modo di produzione capitalistico, ma temperando quella logica della subordinazione tipica delle fabbriche del tempo in cui la Costituzione veniva approvata»[37]. E sulla scelta terminologica, Costantino Mortati ha presto rilevato che il significato di "collaborazio-

[34] L'art. 43 del Progetto recava: «I lavoratori hanno diritto di partecipare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera».

[35] Così uno dei promotori – assieme a Pastore, Storchi e Fanfani – dell'emendamento all'art. 43 del Progetto di Costituzione: Gronchi, in AC, sed. 14 maggio 1947, p. 4017.

[36] Di Vittorio, in AC, sed. 14 maggio 1947, p. 4019.

[37] F. Saitto, *I diritti della sfera economica e l'intervento pubblico nell'economia*, in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, Torino, 2022, vol. III, p. 343, che sottolinea altresì come l'art. 46 Cost. rappresenti «uno specifico innesto di tipo correttivo delle distorsioni del modo di produzione capitalistico» (*ivi*, p. 337). A proposito della scelta di considerare il lavoratore come «qualcosa di diverso da una macchina o da uno strumento», in grado cioè di «capir[e] e modificar[e]» il processo produttivo «secondo le esigenze», v. anche U. Terracini, *Come nacque la Costituzione. Intervista di Pasquale Balsamo*, Roma, 1978, p. 45. Nell'art. 46, come nelle altre disposizioni del titolo III della parte I della Costituzione, emerge perciò lo «stretto collegamento con gli interessi sociali» nell'ambito della disciplina costituzionale dell'economia, cfr. M. Luciani, *Economia nel diritto costituzionale*, in *Dig. disc. pubbl.*, Torino, 1990, vol. V, p. 377.

ne" appare obiettivamente più comprensivo di quello di "partecipazione" e «perciò, lungi dall'escluderlo, lo contiene in sé»[38].

Ad ogni modo, sul concetto di "collaborazione (o partecipazione) dei lavoratori" – di per sé «ambiguo, sfuggente e camaleontico»[39] – si è innestato un acceso confronto, da cui sono emerse due principali correnti interpretative[40] che vi hanno rinvenuto, l'una, una forma di partecipazione "collaborativa", per cui l'imprenditore e i suoi dipendenti condividerebbero l'interesse alla realizzazione del fine produttivo[41], e l'altra, una forma di partecipazione "conflittuale", in cui le suddette parti sono portatrici di interessi intrinsecamente antagonisti[42]. Altra questione dibattuta è stata se la norma di cui all'art. 46 prescriva una particolare soluzione rispetto ai contenuti, ai modi e ai limiti della partecipazione dei lavoratori all'attività dell'impresa, e perciò ammetta sia il riconoscimento per via legislativa ai lavoratori di diritti di influenza e controllo sulla gestione dell'impresa, sia la loro attribuzione attraverso una legislazione a sostegno dell'attività sindacale[43]. Si distinguono forme partecipative *interne* ed *esterne* dall'impresa, *dirette* e *indirette* a seconda che siano esercitate dai lavoratori o mediate da altri soggetti. Specularmente, si è discusso se la collaborazione (o partecipazione) dei lavoratori rilevi solo nella sua dimensione "forte", i.e. incidendo su o concorrendo a definire le decisioni assunte dagli organi dell'impre-

[38] C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., pp. 284-285. Sul significato attribuito da Mortati all'art. 46 Cost., si v. il recente saggio di P. Ridola, *Una "Repubblica fondata sul lavoro". Lavoro e dignità del lavoro nella Costituzione repubblicana*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025, p. 343.

[39] L. Zoppoli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 3/2005, p. 380.

[40] Tuttavia, come recentemente rilevato da B. Caruso, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1/2024, p. 107, qualsiasi «tassonomia, per quanto ben strutturata e articolata, finisc[e] inevitabilmente per imbrigliare le dinamiche reali di coinvolgimento dei lavoratori, a volte imprevedibili e informali».

[41] Si v. L. Mengoni, *Democrazia industriale: conflitto e partecipazione*?, in *Mondoperaio*, n. 7-8/1983, p. 26 che ha parlato di «consultazione e la collaborazione tra gli imprenditori e i lavoratori per tutte le questioni di interesse comune».

[42] G. Giugni, *Introduzione*, in U. Romagnoli, *Contrattazione e partecipazione. Studio di relazioni industriali in una azienda italiana* [1968], Bologna, 2023, p. 16.

[43] A. Apostoli, *La forza propulsiva dell'art. 46 della Costituzione al di là della sua sostanziale inattuazione*, cit., p. 20, riprendendo T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *Giur. comm.*, 1988, p. 786, ma più recentemente anche in Id., *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *Enc. Treccani – diritto online*, 2017.

sa[44], o anche nella sua dimensione "debole", i.e. attraverso un'influenza esercitata tramite l'attribuzione ai lavoratori di diritti di informazione e consultazione, includendo, a certe condizioni, la partecipazione finanziaria dei lavoratori[45].

Sulle declinazioni del concetto di collaborazione (o partecipazione) dei lavoratori si tornerà più avanti, nell'esame della legge qui in commento e di talune sue criticità[46]. Preme qui soltanto sottolineare che, come già rilevato nella dottrina giuslavoristica[47], i termini "collaborazione" e "partecipazione" vengono ormai impiegati come sinonimi, e la scelta del legislatore operata con la l. 76/2025 pare suffragare questa posizione[48].

3. La partecipazione dei lavoratori nelle imprese nella normativa italiana pre-riforma del 2025

All'indomani dell'approvazione della Costituzione, il clima di diffidenza tra le forze politiche ha inciso sull'attuazione dell'art. 46, frenando così la realizzazione di forme partecipative dei lavoratori nelle

[44] Cfr. M. Pedrazzoli, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4/2005, pp. 437-438: «il nucleo essenziale della partecipazione risiede nel "formare insieme" le norme, è dunque dato dalla "codeterminazione" di regole ad opera dei lavoratori e/o di loro rappresentanti», che l'A. qualifica come «partecipazione nell'essere», distinguendola dalla «partecipazione nell'avere», relativa cioè al riparto della ricchezza dell'impresa, cfr. Id., *La partecipazione dei lavoratori: un tema di natura costituzionale e politica*, in C. Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa*, cit., spec. pp. 5 ss.

[45] V. con diverse sfumature, Treu, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, cit., pp. 785 ss.; M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., pp. 3 ss. e 9 ss.; P. Olivelli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 3/2005, spec. pp. 330 e 351; L. Zoppoli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., spec. pp. 424 ss.

[46] V. *infra*, §§ 4 e 5.

[47] M. Corti, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee*, in *Le nuove leggi civili commentate*, n. 6/2006, pp. 1399-1400.

[48] Invero, la relazione alla proposta di legge – sul *sito della Camera dei deputati*, p. 3 – rievocava il contesto in cui nasce l'art. 46 Cost., segnato dall'«elevazione del lavoratore a collaboratore dell'impresa, con l'intento di dare progressività alla norma fino a una sua piena evoluzione nella partecipazione». In quest'ottica, la collaborazione è intesa (dai promotori) come "embrione" della partecipazione.

imprese[49]. A ciò ha contribuito l'atteggiamento delle organizzazioni sindacali italiane a seguito del secondo dopoguerra, in particolare dalla Confederazione Generale Italiana del Lavoro (CGIL). Essenzialmente tale organizzazione sindacale non concepiva la possibilità che imprenditore e lavoratori potessero avere obiettivi comuni all'interno dell'impresa e presupponeva una contrapposizione – e così un intrinseco confitto – di interessi tra le parti[50]. Ne è conseguito che per anni il diritto sociale di cui all'art. 46 «è rimasto, pressoché integralmente, scritto soltanto sulla Carta costituzionale»[51].

Primi interventi in materia di partecipazione dei lavoratori nelle imprese risalgono agli anni '60 del secolo scorso, principalmente con riguardo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori[52], al fianco di diversi contratti collettivi e aziendali[53] che avevano introdotto procedure di informazione e consultazione e sinanche negoziazione tra rappresentanze sindacali e direzione aziendale[54]. Non si registrano,

---

[49] Sul punto v. A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici*, cit., pp. 150 ss.

[50] P. Ichino, *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa. Le ragioni di un ritardo*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 4/2013, pp. 861 ss.; M. Corti, *Art. 46*, in R. Del Punta, R. Scarpelli (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Milano, 2020, p. 246: la «scelta del legislatore di non dare attuazione all'art. 46 Cost. ha trovato una sponda importante nel sindacato, per gran parte della storia repubblicana apertamente ostile non soltanto alla realizzazione di meccanismi cogestionali, ma anche alla presenza di canali non sindacali di rappresentanza in azienda». Sulla conflittualità del sindacato italiano, cfr. già S. Sciarra, *Il 'caso italiano'*, in Ead. (a cura di), *Democrazia politica e democrazia industriale. Cogestione partecipazione controllo in Italia e in Europa*, cit., p. 47.

[51] A. Baldassarre, *Diritti sociali*, in *Enc. giur.*, 1989, vol. XI, p. 19.

[52] Si pensi alla c.d. legge sui licenziamenti collettivi, che imponeva al datore di lavoro di dare preventiva comunicazione alle organizzazioni provinciali dei lavoratori qualora ravvisasse la «necessità di attuare una riduzione nel numero del personale dell'azienda […] comunicandone i motivi del divisato provvedimento, la data di attuazione e la entità numerica» (art. 1 d.P.R. 14 luglio 1960, n. 1019, che ha recepito l'accordo interconfederale del 20 dicembre 1950 sui licenziamenti per riduzione di personale).

[53] Si v. lo studio sulla consultazione mista di U. Romagnoli, *Contrattazione e partecipazione*, cit., pp. 35 ss. e gli accordi aziendali riportati nell'Appendice.

[54] Si v. P. Montalenti, *Democrazia industriale e diritto dell'impresa*, cit., pp. 16 ss., che muove dalla ricostruzione in M.J. Bonell, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa*, cit., pp. 62 ss. Con specifico riguardo all'esperienza della contrattazione collettiva, v. anche G. Ghezzi, *Il sistema negoziale delle informazioni e della consultazione del sindacato nell'attuale contesto politico e socio-culturale*, in Aa.Vv., *La democrazia industriale*, cit., pp. 135 ss.; E. Ghera, *Contrattazione collettiva e partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, in Aa.Vv., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., pp. 257 ss.

però, interventi organici che abbiano assicurato una copertura ampia della materia. Nemmeno lo Statuto dei lavoratori ha permesso di ovviare alla lacuna: esso, se da un lato «ha contribuito ad affermare diritti fondamentali di libertà e di cittadinanza dei lavoratori all'interno dei luoghi di lavoro», dall'altro «non ha conosciuto l'impresa, né reso i lavoratori meno estranei ad essa»[55].

Una spinta in avanti inizia a registrarsi nel diritto sovranazionale, dapprima negli anni '70, momento in cui venivano avanzate proposte di armonizzazione della normativa societaria d'interesse (anche) per il tema partecipativo[56], ma soprattutto negli anni '90, con l'adozione della dir. 1994/45/CE del Consiglio riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie[57]. Essa opera una "procedimentalizzazione" del diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nelle imprese di grandi dimensioni e transnazionali[58], lasciando alla libertà degli Stati membri e delle parti sociali la scelta delle modalità d'intervento. Tale direttiva è stata poi abrogata e "sostituita" dalla dir. 2009/38/CE[59], con l'obiettivo di rendere effettivo il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori e "correggere" alcuni aspetti proble-

[55] T. Treu, *Statuto dei lavoratori*, in *Enc. dir.*, 1990, vol. XLIII, p. 1069, che prosegue rilevando che «la contrattazione, che pure è un metodo di partecipazione, è rimasta, in Italia più che altrove, estranea all'impresa».

[56] Risale al 1970 la prima proposta della Commissione per uno Statuto di società per azioni europea (C 127), improntata al sistema dualistico del modello tedesco (v. *supra*, nt. 20), a cui va aggiunta una proposta successiva, del 1972 (C 131), volta a imporre un modello unico di società in tutti gli Stati membri, sempre con sistema dualistico, ma soprattutto il c.d. Rapporto Gundelach del 1975 sulla partecipazione dei lavoratori e sulla struttura della società nella Comunità europea, da cui si evinceva che secondo la Commissione la partecipazione dei lavoratori, intesa come mezzo di influenza sulle decisioni dell'impresa, avrebbe dovuto costituire una realtà politica, giuridica e sociale della Comunità europea. Nessuna di tali proposte venne però portata a compimento. Negli anni '80, la nuova proposta della Commissione de 1983 (C 204) prevedeva la scelta tra modello dualistico e modello monistico, così aprendo la strada verso il superamento dell'impostazione della partecipazione alla tedesca. Più nel dettaglio sulla "Fase 1" dei lavori comunitari in tema di partecipazione dei lavoratoti, cfr. M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Milano, 2014, pp. 134 ss.

[57] Recepita con d.lgs. 2 aprile 2002, n. 74.

[58] Art. 2, § 1, dir. 1994/45.

[59] Recepita con d.lgs. 22 giugno 2012, n. 113, abrogativo del d.lgs. n. 74/2002 (v. *supra*, nt. 57).

matici della direttiva precedente, tra cui la laconicità sul piano definitorio delle nozioni di informazione e consultazione[60].

Tra i due summenzionati atti di diritto derivato si colloca un "pacchetto" di direttive dei primi anni Duemila e recepite in Italia tra il 2005 e il 2007, anch'esse afferenti principalmente alla dimensione "debole" della partecipazione dei lavoratori: si tratta, nello specifico, della dir. 2001/86/CE, che completa lo statuto della società europea di cui al reg. 2157/2001[61] per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, attuata con d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188; della dir. 2002/14/CE, che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, attuata con d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 25; e della dir. 2003/72/CE ("gemella" della dir. 2001/86), che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori, attuata con d.lgs. 6 febbraio 2007, n. 48[62]. Ad esse si aggiunge l'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione europea sul diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa[63].

---

[60] Tra le altre novità, la direttiva limita la competenza dei comitati aziendali europei (CAE) alle sole "questioni transnazionali"; recepisce i dettami della Corte di giustizia nei casi del 29 marzo 2001, causa C-62/99, *Bofrost*; 13 gennaio 2004, C-440/00, *Kühne & Nagel*, 15 luglio 2004, C-349/01, *ADS Anker*; interviene sulla composizione e sui diritti delle delegazioni speciali di negoziazione e degli stessi CAE ivi previsti, nonché sui loro rapporti con i sindacati europei. Per un raffronto tra la presente direttiva e quella del 1994, v. F. Dorssemont, *The Adoption of the* Societas Europaea *Directive: the European Workers' Council Directive now has «Company»*, in L. Ficari (a cura di), *Società europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavori*, Milano, 2006, pp. 9 ss.; A. Alaimo, *La nuova direttiva sui comitati aziendali europei: un'occasione per ripensare la partecipazione dei lavoratori in Italia?*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2/2009, pp. 1 ss. Nel 2024 la Commissione ha presentato una proposta di direttiva che modifica la dir. 2009/38, COM(2024) 14 final, volta, tra l'altro, a incentivare un coinvolgimento significativo dei lavoratori e dei loro rappresentanti a tutti i livelli.

[61] Ai sensi di tale regolamento, una società europea è una società il cui capitale è diviso in azioni, avente personalità giuridica (art. 1) e costituita mediante fusione di almeno due società per azioni che sono soggette alla legge di Stati membri differenti (art. 2).

[62] Sulla normativa europea, cfr. L. Zoppoli, *Lavoro, impresa e Unione Europea. La tutela dei lavoratori nell'Europa in trasformazione*, Milano, 2006, pp. 47 ss. ma spec. 59 ss.; P. Olivelli, G. Ciocca, *La partecipazione del sindacato in generale*, in F. Lunardon (a cura di), *Conflitto, concertazione e partecipazione*, Padova, 2011, vol. III, pp. 773 ss.; M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano, 2012; M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, cit., pp. 155 ss.

[63] Tale disposizione prevede che «ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono

A ben vedere, la prima direttiva relativa allo statuto di società europea e specularmente il d.lgs. n. 188/2005 definiscono non solo le nozioni di «consultazione»[64] e «informazione» (invero tautologica)[65], ma anche di «partecipazione», intesa come «l'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori ovvero dei rappresentanti dei lavoratori nelle attività di una società mediante: *1*) il diritto di eleggere o designare alcuni dei membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o *2*) il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o di tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società ovvero di opporvisi»[66]. Siffatta definizione pare tradursi nell'attribuzione ai lavoratori, nel primo caso, di un potere decisionale[67], e nel secondo caso, con riguardo al diritto di raccomandazione, di un potere consultivo[68].

La direttiva in questione riconduce le tre forme "partecipative" (intese in senso lato) sotto il "cappello" del «coinvolgimento dei lavoratori», cioè qualsiasi meccanismo «mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono

---

essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali». Un diritto alla partecipazione debole dei lavoratori nell'ambito dell'impresa era stato previsto anche dall'art. II-87 del Trattato che adotta(va) una Costituzione per l'Europa del 2004, non ratificato da tutti gli Stati membri dell'UE.

[64] Art. 2, co. 1, lett. *l*), d.lgs. n. 188/2005: «l'apertura di un dialogo e d'uno scambio di opinioni tra l'organo di rappresentanza dei lavoratori ovvero i rappresentanti dei lavoratori e l'organo competente della SE, con tempi, modalità e contenuti che consentano ai rappresentanti dei lavoratori, sulla base delle informazioni da essi ricevute, di esprimere – circa le misure previste dall'organo competente – un parere di cui si può tener conto nel processo decisionale all'interno della SE».

[65] Art. 2, co. 1, lett. *i*), d.lgs. n. 188/2005: «l'informazione dell'organo di rappresentanza dei lavoratori ovvero dei rappresentanti dei lavoratori, da parte dell'organo competente della SE, sui problemi che riguardano la stessa SE e qualsiasi affiliata o dipendenza della medesima situata in un altro Stato membro, o su questioni che esorbitano dai poteri degli organi decisionali di un unico Stato membro, con tempi, modalità e contenuti che consentano ai rappresentanti dei lavoratori di procedere ad una valutazione approfondita dell'eventuale impatto e, se del caso, di preparare consultazioni con l'organo competente della SE».

[66] Art. 2, co. 1, lett. *m*), d.lgs. n. 188/2005.

[67] Su cui v. P. Olivelli, G. Ciocca, *La partecipazione del sindacato in generale*, cit., p. 871.

[68] Più nel dettaglio, v. A. Alaimo, *Il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa: informazione, consultazione e partecipazione*, in S. Sciarra, B. Caruso (a cura di), *Il lavoro subordinato*, Torino, 2009, pp. 641 ss.

essere adottate nell'ambito della società»[69]. Le modalità di coinvolgimento dei lavoratori sono però rimesse a un accordo tra la società e una c.d. delegazione speciale di negoziazione all'uopo istituita[70].

Quanto detto vale sempre e solo nel contesto specifico della "società europea" come definita dal reg. 2157/2001[71]. La normativa è stata successivamente integrata con la dir. 2002/14/CE, sul versante comunitario, e il d.lgs. n. 25/2007, sul versante interno, che individua il quadro generale in materia di diritto all'informazione e alla consultazione – non anche alla "partecipazione"[72] – dei lavoratori nelle imprese o nelle unità produttive situate in Italia. In particolare, tale decreto contiene nuove e generali definizioni di «informazione»[73] e «consultazione»[74] e rimette alla contrattazione collettiva la disciplina delle modalità attuative di entrambe[75].

A differenza del d.lgs. n. 188/2005, l'ambito applicativo del d.lgs. n. 25/2007 non è circoscritto alle sole società europee. Esso è però limitato, sul piano dimensionale, alle imprese aventi almeno cinquanta dipendenti[76], escludendo così le c.d. microimprese (con 3-9 addetti in organico) e le c.d. piccole imprese (con 10-49 addetti): un dato non irrilevante, considerato che in Italia, nel 2022, solo il 2,6% (!) delle imprese private soddisfaceva il parametro dimensionale richiesto per l'applicazione della normativa[77].

---

[69] Art. 2, co. 1, lett. *h*), d.lgs. n. 188/2005.

[70] Artt. 3-4 d.lgs. n. 188/2005.

[71] V. *supra*, nt. 61.

[72] La "partecipazione" viene nominata all'art. 8, co. 3, d.lgs. n. 25/2007, dove sono «fatti salvi gli altri diritti riconosciuti dalla normativa vigente e dai contratti collettivi applicati in materia di informazione, consultazione e partecipazione».

[73] Art. 2, co. 1, lett. *e*), d.lgs. n. 25/2007: «ogni trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori, finalizzata alla conoscenza ed all'esame di questioni attinenti alla attività di impresa».

[74] Art. 2, co. 1, lett. *f*), d.lgs. n. 25/2007: «ogni forma di confronto, scambio di opinioni e dialogo tra rappresentanti dei lavoratori e datore di lavoro su questioni attinenti alla attività di impresa»

[75] Artt. 1, co. 2, e 4, co. 1, d.lgs. n. 25/2007. Tuttavia, all'indomani della crisi economica che ha colpito anche l'Italia a partire dal 2008, l'implementazione della normativa sopra richiamata è passata in secondo piano nell'agenda di lavoro delle organizzazioni sindacali, cfr. C. Zoli, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3/2013, p. 567; sul punto cfr. anche M. Corti, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 239.

[76] Art. 3, co. 1, d.lgs. n. 25/2007.

[77] Rapporto Istat, *Censimento permanente delle imprese 2023: primi risultati*, 24

In assenza di un pregresso modello normativo di riferimento per la partecipazione dei lavoratori nelle imprese e dinanzi ad attori sociali con posizioni «sideralmente distanti»[78], le suddette direttive hanno senz'altro il pregio di aver introdotto talune coordinate partecipative. E la distinzione operata tra informazione e consultazione, da una parte, e partecipazione, dall'altra, conferma il diverso "grado" di coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese, a dimostrazione che la «seconda è qualcosa di ulteriore e distinto rispetto alle prime»[79].

Tale distinzione è rimarcata nella più recente dir. 2019/2121 (che modifica la dir. 2017/1132) sulle trasformazioni, fusioni e scissioni transfrontaliere[80], contenente anche disposizioni sull'«informazione» e sulla «consultazione» dei lavoratori in relazione alla trasformazione transfrontaliera dell'impresa (art. 86-*duodecies*) nonché sulle modalità della loro «partecipazione», anche in termini di presenza dei rappresentanti dei lavoratori nei pertinenti organi di direzione o di vigilanza della o delle società, nella società trasformata (art. 86-*terdecies*)[81]. In tema di coinvolgimento dei lavoratori nelle imprese, però, la normativa attuativa della direttiva non innova l'ordinamento, per lo meno sul piano concettuale, giacché adotta come definizioni di informazione, consultazione e partecipazione quelle utilizzate dal succitato d.lgs. n. 188/2005[82].

---

novembre 2023, pubblicato sul *sito dell'Istat*. Tale rapporto non considera il settore agricolo, quello dell'Amministrazione pubblica, difesa e assicurazione sociale obbligatoria, e quello delle attività di organizzazioni associative. Si segnala, però, che nel 2021 il peso occupazionale delle c.d. medie imprese (50-249 addetti) e delle c.d. grandi imprese (250+ addetti) è rispettivamente del 16,9% e del 29,3%.

[78] F. Guarriello, *La partecipazione dei lavoratori nella società europea*, in *Giorn. dir. lav. rel. ind.*, n. 1/2003, p. 21.

[79] C. Zoli, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella recente progettazione legislativa*, in Id. (a cura di), *Lavoro e impresa*, cit., p. 112, ma già Id., *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in *Riv. it. dir. lav.*, n. 1/2008, spec. 178 ss.

[80] Recepita con d.lgs. 2 marzo 2023, n. 19.

[81] Su cui v. diffusamente P. Ferrari, *Operazioni straordinarie* cross-border *e tutela collettiva dei lavoratori*, Torino, 2023, pp. 55 ss., e 70 ss. sulla risoluzione del Parlamento europeo del 16 dicembre 2021 sulla democrazia sul luogo di lavoro, con cui si invita la Commissione ad apportare i necessari miglioramenti ai quadri normativi che disciplinano le società europee e le società cooperative europee e al pacchetto sul diritto societario, nonché ad apportarvi modifiche al fine di introdurre norme minime dell'UE che disciplinino la partecipazione e la rappresentanza dei lavoratori nei consigli di vigilanza.

[82] Art. 1, co. 1, lett. *p*), *q*), *r*), d.lgs. n. 19/2023.

Più recentemente, l'Unione europea è tornata sul tema del coinvolgimento dei lavoratori in via indiretta, cioè all'interno di atti o organi di garanzia sociale di più ampio spettro, ma pur sempre rimanendo nell'ambito della dimensione "debole" dei diritti di informazione e consultazione[83]. Con il pacchetto di direttive dei primi anni Duemila l'allora Comunità europea avrebbe dunque esaurito la propria forza propulsiva[84], senza peraltro aver apportato grandi spinte verso forme di partecipazione "forte" dei lavoratori nelle imprese.

Tornando al diritto interno, il legislatore italiano è intervenuto in materia di coinvolgimento dei lavoratori anche con atti "slegati" dall'attuazione del diritto sovranazionale. Si pensi all'art. 8, co. 1, d.l. 13 agosto 2011, n. 138, come modificato in sede di conversione dalla l. 14 settembre 2011, n. 138, che rimette alla contrattazione collettiva aziendale o territoriale la realizzazione di specifiche intese finalizzate, tra l'altro, «all'adozione di forme di partecipazione dei lavoratori»[85]. Non è esplicitato il significato della nozione di partecipazione qui impiegata, né la dottrina è unanime nella sua interpretazione[86]. Ancora, si

[83] A. Alaimo, *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'*employee's involvement *di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, p. 5, che in proposito richiama la dir. 2024/2831 su lavoro e piattaforme digitali, il reg. 2024/1689 sull'intelligenza artificiale, la dir. 2022/2464 su doppia transizione, sostenibilità sociale e ambientale riferita alle attività delle grandi imprese, la dir. 2024/1760 sulla *due diligence*, a cui aggiunge altri interventi "obliqui" con reg. delegato 2023/2772.

[84] R. Pessi, *Informazione e partecipazione tra esperienze nazionali ed indirizzi comunitari*, in L. Ficari (a cura di), *Società europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavori*, cit., p. 53.

[85] Peraltro tale articolo, nella sua riformulazione operata in sede di conversione, al co. 2-*bis* prevede che «le specifiche intese di cui al comma 1 operano anche in deroga alle disposizioni di legge che disciplinano le materie richiamate dal comma 2 e alle relative regolamentazioni contenute nei contratti collettivi nazionali di lavoro». Questa è stata ritenuta la novità più incisiva apportata in sede parlamentare, cfr. G. Ferraro, *Il contratto collettivo dopo l'art. 8 del decreto n. 138/2011*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2/2011, p. 97, non esente da criticità: v. *infra*, nt. 157.

[86] Vi è chi ha inteso tale concetto di partecipazione in senso restrittivo, cioè circoscrivendolo alle forme di codeterminazione e cogestione (per esempio, C. Zoli, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, cit., p. 568), e chi ha lasciato aperta la possibilità che esso riguardi anche la partecipazione finanziaria (per esempio, A. Alaimo, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *Dir. lav. merc.*, n. 2/2014, p. 310). Ad ogni modo, tale disposizione è passata «piuttosto sotto silenzio» (M. Biasi, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, cit., p. 207) nel dibattito più ampio sull'at-

pensi alla delega – poi rimasta inattuata – contenuta nella l. 28 giugno 2012, n. 92 (c.d. legge Fornero), che all'art. 4, co. 62 impegnava il Governo ad adottare «uno o più decreti legislativi finalizzati a favorire le forme di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa, attivate attraverso la stipulazione di un contratto collettivo aziendale», nel rispetto dei principi e criteri direttivi ivi indicati, al «fine di conferire organicità e sistematicità alle norme in materia di informazione e consultazione dei lavoratori, nonché di partecipazione dei dipendenti agli utili e al capitale». Alla mancata attuazione di tale delega ha contribuito l'opposizione, da un lato, della Confindustria, per il timore dell'indebolimento delle prerogative manageriali della dirigenza d'impresa senza nuovi spazi effettivi per la «"scommessa comune" tra imprese e lavoratori»[87], e, dall'altro, della CGIL, per il timore del depotenziamento del contratto collettivo nazionale e «di un'eccessiva deriva aziendalistica delle relazioni sindacali»[88].

Dall'analisi sin qui condotta emerge che la partecipazione "debole" ha occupato maggiormente l'agenda del legislatore sia sul piano sovranazionale che su quello nazionale; tuttavia, si registrano talune misure normative che hanno interessato la partecipazione finanziaria (o al capitale) dei lavoratori attraverso le forme di distribuzione degli utili d'impresa e partecipazione azionaria[89]. Invero, come si è anticipato[90], si è discusso se tale forma partecipativa ricadesse sotto l'ombrello del "diritto di collaborare" *ex* art. 46 Cost.: la risposta fornita dalla dottrina costituzionalistica è affermativa solo laddove essa sia «inserita all'interno di un quadro di partecipazione più ampio, che metta nelle

---

to normativo che la contiene (su cfr. il numero della *Riv. giur. lav.* del n. 3/2012); ma v. I. Alvino, *Vicende dell'articolazione contrattuale nel* single channel *italiano: un percorso fra ostacoli e differimenti*, in M. Pedrazzoli (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, cit., pp. 37-38.

[87] P. Ichino, *La partecipazione dei lavoratori nell'impresa*, cit., p. 876.

[88] C. Zoli, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, cit., p. 572.

[89] Forme di partecipazione finanziaria sono state introdotte in alcuni contratti collettivi, per esempio quello dell'industria metalmeccanica del 2021, su cui v. A. Alaimo, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori. Partecipazione organizzativa e diretta* versus *partecipazione indiretta: per una dialettica senza contrapposizione*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 1/2024, p. 30. Sulla partecipazione finanziaria nella contrattazione collettiva, cfr. diffusamente R. Santagata, *Il lavoratore azionista*, Milano, 2008, pp. 181 ss.

[90] V. *supra*, § 2.

condizioni i lavoratori di poter incidere anche sull'assetto societario nel suo complesso; diversamente la partecipazione finanziaria risulta essere una forma di investimento (se azionaria) o di beneficio economico»[91].

La materia della partecipazione finanziaria è stata anch'essa oggetto di una disciplina normativa frammentaria e incompleta: prima parzialmente regolata – seppur con poche previsioni – dal codice civile[92], è stata poi interessata da interventi normativi a partire dagli anni '90 del Novecento, anche su impulso comunitario[93], e nei primi anni Duemila[94], sino al c.d. decreto crescita del 2012, che ha previsto sgravi fiscali

[91] A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici*, cit., p. 190, muovendo dall'esigenza che l'azionariato individuale o quello collettivo dei lavoratori sia collegato alle forme di influenza sulle decisioni dell'impresa da parte dei lavoratori-azionisti mediante i loro rappresentanti. Ammoniva già C. Mortati, *La persona, lo Stato e le comunità intermedie*, II ed., Torino, 1971, p. 66, a proposito della partecipazione finanziaria degli operai nell'impresa, che la «partecipazione azionaria, necessariamente esigua, non conferisce nessuna possibilità di influenza sulla conduzione dell'impresa. Perché l'azionariato possa dare frutti benefici dovrebbe essere abbinato con la partecipazione agli utili» che, «per essere una cosa seria, richiederebbe che gli operai fossero messi in condizione di conoscere quali siano questi utili, prestandosi i bilanci delle società a manipolazioni atte a nascondere le risultanze effettive della gestione» (ma v. già Id., *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 286). Nella dottrina giuslavoristica, v. R. Santagata, *Partecipazione azionaria dei lavoratori*, in *Enc. dir.*, 2012, Annali V, p. 1014; diversamente v. M. Pedrazzoli, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione*, cit., p. 431. Peraltro, parte della dottrina ha in più occasioni evidenziato che la partecipazione finanziaria non ha «contorni nitidi e presenta tratti di indeterminatezza per lo più connessi al profilo retributivo che in molti casi la caratterizza», cfr. A. Alaimo, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori*, in C. Zoli (a cura di), *Lavoro e impresa*, cit., p. 74, dove l'A. rimanda a Ead., *La partecipazione azionaria dei lavoratori. Retribuzione, rischio e controllo*, Milano, 1988, cap. IV, per un approfondimento.

[92] Spec. artt. 2349 e 2241, co. 8, cod. civ.

[93] Con la raccomandazione 443/1992 del Consiglio del 27 luglio 1992, su cui v. L. Zoppoli, *Lavoro, impresa e Unione Europea*, cit., pp. 80 ss.; R. Caragnano, *Il Codice della partecipazione. Contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, Milano, 2011, pp. 95 ss. Più di recente, cfr. la risoluzione del Parlamento europeo del 14 gennaio 2014 sulla partecipazione finanziaria dei dipendenti agli utili dell'impresa (C 482). Ampiamente v. E. Pagani, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori tra diritto interno e diritto europeo*, Milano, 2021, pp. 114 ss.

[94] Si v. le scarne disposizioni sulla partecipazione finanziaria di cui al d.lgs. 24 febbraio 1998, n. 58 e al d.lgs. 17 gennaio 2003, n. 6, su cui A. Alaimo, *Gli effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori sul governo dell'impresa: il caso italiano*, in *Lav. dir.*, n. 4/2003, spec. pp. 625 ss.

e contributivi nel caso in cui la remunerazione dei lavoratori avvenga con «azioni, quote, strumenti finanziari partecipativi»[95]. Il legislatore ha poi previsto con la c.d. legge di stabilità 2016 l'applicazione – salvo espressa rinuncia del prestatore di lavoro – di un'imposta sostitutiva dell'IRPEF e delle addizionali regionali e comunali pari al 10%, entro il limite di importo complessivo di duemila euro (anche) per le «somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa»[96], con la soglia aumentata fino a duemilacinquecento euro «per le aziende che coinvolgono pariteticamente i lavoratori nell'organizzazione del lavoro»[97]. Tuttavia, tale disciplina – integrata dal decreto del Ministro del Lavoro e delle politiche sociali di concerto con il Ministro dell'Economia e delle Finanze del 25 marzo 2016 – «sembrerebbe dare origine ad una circolarità tra partecipazione dei lavoratori, tipologia di incrementi di produttività prescelti ai fini premiali ed esercizio dei poteri del datore di lavoro, che potrebbe rivelarsi non del tutto virtuosa e, per questa ragione, non del tutto irrilevante in una prospettiva di diritto costituzionale»[98], sotto il profilo del diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione dell'azienda *ex* art. 46 Cost., in particolare per aver posto la partecipazione paritetica come "condizione" ai fini «dell'attribuzione dei *benefits* e dei premi per incrementi di produttività»[99].

Una dimensione partecipativa pressoché assente nello scenario normativo interno[100] è quella "forte" della cogestione (o codeterminazione), i.e. la partecipazione diretta dei lavoratori all'esercizio del potere direttivo dell'impresa, sebbene essa sia stata introdotta attraverso il

[95] Art. 27, co. 1-2, d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, conv. con mod. dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221.

[96] Art. 1, co. 182, l. 28 dicembre 2015, n. 208. Per una recente rassegna a partire dalla legge di stabilità del 2016, cfr. N. Rossi, *La via tributaria alla partecipazione dei lavoratori: i principali incentivi previsti dal legislatore*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, pp. 1 ss..

[97] Art. 1, co. 189, l. 208/2015.

[98] E. Paparella, *La partecipazione dei lavoratori tra premi di risultato, lavoro agile e norme del* Jobs Act *sui licenziamenti: quale attuazione dell'art. 46 della Costituzione?*, cit., p. 252.

[99] *Ivi*, p. 259.

[100] Si ricordi quanto detto a proposito del d.lgs. n. 188/2005 (v. *supra*, nt. 66); per un'analisi, cfr. Così D. Gottardi, *Ultima chiamata per il sistema dualistico: partecipazione negata dei lavoratori e rischi di sistema*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3/2014, p. 607, secondo cui «aver rinunciato a inserire il profilo partecipativo nel nuovo assetto societario ha finito per rendere incomprensibile e privo di sistematicità il quadro normativo».

canale negoziale in diverse occasioni, per esempio con riguardo al settore metalmeccanico[101]. Ancora, «confinata al piano "metagiuridico" e della prassi contrattuale» è la partecipazione organizzativa e diretta[102], i.e. la partecipazione dei lavoratori all'«organizzazione del lavoro» in azienda[103], fortemente incoraggiata dalle organizzazioni sindacali con il c.d. Patto della fabbrica del 2018[104]. Come si vedrà, anche tali forme di partecipazione sono interessate dalla legge n. 76/2025.

Questa succinta rassegna, da un lato, degli interventi sovranazionali in tema di partecipazione e della ricezione a livello nazionale, e, dall'altro, dei frammentari (e poco incisivi[105]) interventi normativi interni as-

---

[101] Si v. i risultati dello studio condotto dai ricercatori ADAPT e raccolti in I. Armaroli, G. Impellizzieri, F. Seghezzi, M. Tiraboschi (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e relazioni industriali*, ADAPT University Press, 2025. Si noti, però, che sul piano della contrattazione decentrata, secondo il rapporto *ex* art. 14 d.lgs. 14 settembre 2015, n. 115 del Ministero del lavoro e delle politiche sociali del 16 dicembre 2024, dei 18.963 contratti aziendali e territoriali depositati, solo 1.721 – cioè l'11,01% del totale – prevedono un piano di partecipazione.

[102] A. Alaimo, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 28.

[103] M. Carrieri, L. Pero, M. Ricciardi (a cura di), *Nuove relazioni industriali e partecipazione organizzativa nella cooperazione dell'Emilia Romagna*, Legacoop, 2017, p. 5.

[104] Accordo interconfederale tra Confindustria e CGIL, CISL e UIL del 9 marzo 2018, con cui le parti segnalano l'esigenza di un «sistema di relazioni industriali più flessibile che incoraggi, soprattutto, attraverso l'estensione della contrattazione di secondo livello, quei processi di cambiamento culturale capaci di accrescere nelle imprese le forme e gli strumenti della partecipazione organizzativa», assegnano al contratto collettivo nazionale di categoria il compito di «valorizzare, nei diversi ambiti settoriali, i percorsi più adatti per la partecipazione organizzativa» e «considerano, altresì, un'opportunità la valorizzazione di forme di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa» (Patto della fabbrica, punto 6, lett. *e*). Eppure, tale Patto parrebbe aver avuto una ricaduta poco incisiva sul sistema di relazioni industriali; in proposito si v. lo studio condotto da G. Impellizzieri, *La cosiddetta "partecipazione organizzativa": un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *Dir. rel. ind.*, n. 4/2023, pp. 1029 ss., incentrato sulla partecipazione organizzativa nei settori metalmeccanico e del chimico-farmaceutico – che occupano il maggior numero di lavoratori nell'industria italiana – durante l'arco temporale 2018-2022, il quale rileva che nonostante segnali di attenzione a tale forma di partecipazione, i «contratti collettivi nazionali non hanno prodotto soluzioni particolarmente incisive e innovative di promozione della partecipazione organizzativa al livello aziendale» (*ivi*, p. 1052).

[105] Cfr., *inter alia*, T. Treu, *Contrattazione collettiva*, in *Enc. dir.*, 2011, Annali IV, p. 239, secondo cui l'effettività dei diritti di informazione dei lavoratori si è «rivelata inferiore alle aspettative».

solve a una duplice funzione: *1*) dimostrare come, al di là dell'esperienza negoziale, la regolamentazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese (in particolare con riguardo alla dimensione "debole") sia in larga parte dipesa dall'attuazione non tanto del precetto costituzionale di cui all'art. 46 Cost., quanto piuttosto dalla cornice normativa sovranazionale; *2*) inquadrare gli strumenti di partecipazione già presenti nell'ordinamento italiano prima dell'approvazione della legge n. 76/2025, sì da valutare quanto essa sia effettivamente innovativa.

4. La legge n. 76/2025: una prima analisi

4.1. Oggetto, finalità e ambito soggettivo di applicazione della legge

Volgendo lo sguardo alle singole disposizioni contenute nella legge n. 76/2025, ai sensi dell'art. 1 essa

> 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 e nel rispetto dei princìpi e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e internazionale, al fine 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. Introduce altresì norme finalizzate all'allargamento e al consolidamento di processi di democrazia economica e di sostenibilità delle imprese.

Emerge *prima facie* una maggiore ampiezza dell'oggetto e delle finalità esplicitati nell'art. 1 rispetto a quanto si desume dal titolo della legge[106]. Tale disposizione pare così avvalorare la tesi sostenuta da parte della dottrina[107] secondo cui la "collaborazione" include forme partecipative sia "forti" che "deboli".

Con riguardo agli obiettivi, sebbene all'art. 1 la legge professi di allargare e consolidare i processi di democrazia economica e di soste-

[106] Così già M. Tiraboschi, *Finalità e oggetto (articolo 1)*, in Id. (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 3.

[107] Cfr. *supra*, § 2.

nibilità delle imprese, le successive disposizioni, come si vedrà, paiono incentrate sulla dimensione "micro" dell'azienda, cioè sulla partecipazione dei lavoratori nell'ambito dell'impresa presso cui sono dipendenti, lasciando sullo sfondo la dimensione "macro" e così il tema più ampio della partecipazione dei lavoratori alla programmazione economica e sociale del paese[108].

Per quanto concerne l'ambito soggettivo di applicazione, dal testo legislativo si evince che gli attori a cui il modello partecipativo ivi dettagliato si rivolge sono le imprese private, in taluni casi le sole società per azioni. Nonostante fossero stati previsti nel progetto iniziale, rimangono esclusi dall'ambito applicativo della legge gli istituti di credito, le banche, le imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali e – sollevando maggiori problemi, come si dirà[109] – le imprese a partecipazione pubblica. Una clausola a sé è dedicata alle società cooperative, a cui le disposizioni della legge si applicano «in quanto compatibili»[110]. La partecipazione dei soci lavoratori nell'impresa è un tratto già caratterizzante la cooperativa[111], la quale rappresenta l'unico modello di impresa autogestita in Italia[112]. Parte della dottrina ha così rilevato che la «vera questione critica» della predetta clausola attiene

> alle forme e alla strumentazione giuridica e contrattuale attraverso cui contemperare, nelle ipotesi di cooperative realmente ispirate a principi mutualistici, la partecipazione sociale, che è statutariamente riservata ai soci della cooperativa, rispetto a quelle modalità di partecipazione che

[108] Tema, quello della partecipazione dei lavoratori alla programmazione economica, intrinsecamente connesso a quello della democrazia economica richiamato in apertura (§ 1). La letteratura è sconfinata; v. almeno G. Ghezzi, *Art. 46*, cit., pp. 123 e 134 ss.; F. Galgano, *L'impresa, il sistema economico, la partecipazione operaia*, in Aa.Vv., *La democrazia industriale*, cit., pp. 31 ss., riprendendo (anche) quanto scritto in Aa.Vv. *Il governo democratico dell'economia*, Bari, 1976, pp. 149 ss.

[109] V. *infra*, § 4.2.

[110] Art. 14 l. 76/2025. Tale formula è peraltro impiegata anche con riguardo alla disciplina applicabile ai soci lavoratori di cooperative, cfr. gli artt. 1, co. 3, e 2 l. 3 aprile 2001, n. 142, di revisione della legislazione in materia cooperativistica.

[111] Art. 1, co. 2, l. 3 aprile 2001, n. 142.

[112] O. Šik, M. Pedrazzoli, *Autogestione e cogestione* [1991], in *Enc. sc. soc.*, Treccani online; sulle caratteristiche della cooperativa, spec. sotto il profilo della partecipazione alla gestione, già P. Verrucoli, *Cooperative (imprese)*, in *Enc. dir.*, 1962, vol. X, p. 551; mentre più in generale sul concetto di autogestione, cfr. M. La Rosa, M. Gori (a cura di), *L'autogestione, democrazia politica e democrazia industriale*, Roma, 1978, spec. pp. 19 ss.

sono tipiche della dialettica sindacale e del sistema di relazioni industriali e che riguardano anche quei lavoratori dipendenti della cooperativa (con numeri crescenti nel tempo) che non sono soci[113].

4.2. Le "forme" della partecipazione

Procedendo nel dettaglio, sono quattro le "forme" della partecipazione individuate dalla legge, definite nell'art. 2 e disciplinate nei successivi Capi II-V, artt. 3-11.

1) Anzitutto la partecipazione gestionale, per eccellenza forma di partecipazione "forte", definita come «pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa»[114], a cui è dedicato il Capo II. Tale forma di partecipazione si esplica in via diretta[115], tramite l'ingresso di rappresentanti di lavoratori nel consiglio di sorveglianza, nelle imprese che adottano il sistema dualistico *ex* art. 2409-*octies* cod. civ.[116] (art. 3) oppure al consiglio di amministrazione e, ove costituito, al comitato per il controllo sulla gestione nelle imprese che adottano il sistema monistico[117] (art. 4), il quale domina lo scenario aziendale italiano. Sul piano soggettivo, le imprese interessate da tale modello gestionale sono solo le società per azioni, stante il richiamo della legge alle pertinenti disposizioni codicistiche[118]. Gli «sta-

---

[113] M. Tiraboschi, *Applicabilità alle società cooperative (articolo 14)*, in Id. (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 253, che però prosegue, a p. 257, rilevando che l'art. 14 «rappresenta una risposta istituzionale che potrebbe contribuire a rilanciare e rafforzare in termini di maggiore effettività, nell'interesse dello stesso sistema cooperativo, il legame tra principio mutualistico e strumenti della partecipazione non solo rispetto agli assetti societari già garantiti dalla legge ma anche rispetto alle dinamiche proprie delle relazioni industriali del settore».

[114] Art. 2, co. 1, lett. *a*), l. 76/2025.

[115] Sugli aspetti problematici di tale partecipazione si tornerà *infra*, § 5.

[116] Cioè per quelle imprese in cui convivono un consiglio di sorveglianza e un consiglio di gestione. Il modello dualistico è stato introdotto in Italia in occasione della riforma del diritto societario, in particolare con il d.lgs. 28 dicembre 2004, n. 310: trattasi di una novità che si è aggiunta al modello monistico caratterizzante la tradizione italiana. Sul punto v. favorevolmente P. Olivelli, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 357.

[117] Su cui v. artt. 2409-*sexiesdecies* ss. cod. civ.

[118] Come già rilevato anche da E. Ales, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, p. 3.

tuti *possono* prevedere, qualora disciplinata dai contratti collettivi, la partecipazione di uno o più rappresentanti dei lavoratori dipendenti» al consiglio di sorveglianza, nel primo caso[119], e «di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti», al consiglio di amministrazione (e al predetto comitato), nel secondo caso[120]. Tali rappresentanti sono individuati dai lavoratori dipendenti della società «sulla base delle procedure definite dai contratti collettivi»[121] e, per assicurare lo sviluppo delle loro conoscenze e delle «competenze tecniche, specialistiche e trasversali», l'art. 12, co. 1, della legge impone «una formazione, anche in forma congiunta, di durata non inferiore a dieci ore annue»[122].

La partecipazione gestionale ivi delineata è dunque rimessa alla vo-

---

[119] Art. 3, co. 1, l. 76/2025 (corsivo aggiunto). La proposta originaria (art. 3, co. 1, A.C. 1573) poneva una quota minima di rappresentanti dei lavoratori facenti parte del consiglio di sorveglianza pari ad almeno un quinto dei componenti del consiglio stesso, che tuttavia non è stata mantenuta (sul punto v. la discussione in Assemblea della Camera dei deputati, sed. del 26 febbraio 2025, n. 435). Peraltro, l'art. 3, co. 3, della legge ammette che tra i membri del consiglio di sorveglianza *possa* «essere prevista la presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori che aderiscono ai piani di partecipazione finanziaria di cui all'articolo 6 della presente legge», su cui v. *infra*.

[120] Art. 4, co. 1, l. 76/2025.

[121] Artt. 3, co. 2, e 4, co. 2, l. 76/2025. Si segnala, inoltre, che l'art. 4 prescrive, al co. 3, che gli amministratori rappresentanti degli interessi dei lavoratori devono essere in possesso dei requisiti di indipendenza di cui all'art. 2409-*septiesdecies* cod. civ. nonché dei requisiti di onorabilità e professionalità previsti dallo statuto della società o, in mancanza, dai codici di comportamento redatti dalle associazioni di categoria. Maggiori dubbi solleva la previsione dei requisiti di indipendenza, in quanto sulla base di essa pare ipotizzabile – come sostiene E. Dagnino, *Partecipazione al consiglio di amministrazione (articolo 4)*, cit., p. 122 – una rappresentanza solo esterna all'impresa e non anche rappresentanza interna nella figura del lavoratore-amministratore, sebbene quest'ultima ipotesi sembrasse implicata dalla proposta di legge nella disposizione – soppressa durante i lavori parlamentari – dell'originario art. 4, co. 4; v. già criticamente E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile*, cit., p. 925.

[122] Per una lettura "integrata" dell'art. 12 l. 76/2025 e i modelli di organizzazione e di gestione (MOG) *ex* art. 30 del d.lgs. 9 aprile 2008, n. 81, cfr. C. Lazzari, *Legge 14 maggio 2025, n. 76 e tutela della salute e sicurezza sul lavoro: primi spunti per una lettura organizzativi*, in *Dir. sic. Lav.*, n. 2/2025, spec. 7 ss., che esprime un giudizio positivo sul ruolo delle commissioni paritetiche *ex* art. 7 l. 76/2025 quali possibili sedi per favorire l'implementazione dei MOG. Cfr. altresì G. Impellizzieri, *Formazione dei rappresentanti dei lavoratori (articolo 12)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., pp. 209 ss.

lontà dell'impresa[123]. Nella dottrina, vi è chi ha sollevato l'interrogativo circa la possibilità per la contrattazione collettiva di spingersi fino a definire un obbligo da parte delle imprese di disporre la partecipazione di uno o più rappresentanti dei lavoratori dipendenti nel consiglio di sorveglianza[124]. Se tale soluzione venisse accolta, potrebbero comunque muoversi due obiezioni principali: in primo luogo, che la disciplina negoziale di forme di partecipazione gestionale era comunque possibile – e si è verificata[125] – anche prima della legge n. 76/2025; in secondo luogo, che, contrariamente alla fonte legislativa[126], il contratto collettivo resta una fonte con efficacia *inter partes*[127].

È bene segnalare, inoltre, che il Capo II della proposta di legge è stato privato del suo originario art. 5[128], dedicato alle società a parteci-

[123] Nella proposta di legge, la possibilità di prevedere la partecipazione dei rappresentanti (degli interessi) dei lavoratori era rimessa ai contratti collettivi; le organizzazioni datoriali tuttavia hanno mostrato la propria contrarietà all'applicazione "diretta" in azienda di schemi di partecipazione "sindacale" previsti dalla contrattazione collettiva, senza passare per una modifica dello statuto aziendale, cfr. la *memoria* della Confindustria in occasione dell'audizione informale presso la Camera dei deputati in data 8 febbraio 2024, sul *sito della stessa Camera*, p. 5. Dopo la modifica della formula degli originari artt. 3 e 4 in seno alla Camera dei deputati, il dibattito è ripreso nel Senato della Repubblica dinanzi alla X Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) - Seduta n. 289 (pom.) del 15 aprile 2025 e, più brevemente, in Assemblea durante la seduta n. 303 del 14 maggio 2025.

[124] E. Dagnino, *Partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza (articolo 3)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 103, ma v. anche Id., *Partecipazione al consiglio di amministrazione (articolo 4)*, *ivi*, p. 119, sul consiglio di amministrazione.

[125] V. *supra*, nt. 101.

[126] Sulla riserva di legge *ex* art. 46 Cost., v. *infra*, § 5.

[127] Come sottolineato proprio in relazione alla proposta di legge A.C. 1573, che faceva largo rinvio alla contrattazione collettiva, durante l'audizione resa dinanzi alla Camera dei deputati da Alessandra Raffi il 20 febbraio 2024, su cui v. la *memoria*, p. 9, disponibile sul *sito della stessa Camera*. Per completezza giova ricordare la giurisprudenza di legittimità che ha consentito l'efficacia estensiva dei contratti collettivi in materia salariale, spec. Corte di cassazione, n. 3135 del 1963, cfr. A. Celotto, *Art. 39*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II ed., Bologna, 2021, vol. I, p. 272; più ampiamente A. Lo Faro, *Contratto collettivo (lavoro privato)*, in *Enc. dir.*, 2013, Annali, spec. pp. 202 ss., e, di recente, M. Cavino, *Diritto costituzionale del lavoro*, Napoli, 2025, pp. 160 ss.

[128] Su cui v. criticamente T. Treu, *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della Cisl al testo della Camera*, in *Dir. lav. merc.*, n. 1/2025, pp. 25 ss.

pazione pubblica[129], le quali avrebbero dovuto integrare il consiglio di amministrazione con almeno un amministratore nominato secondo la procedura di cui al predetto art. 4. Come da subito notato – con favore – dalla dottrina[130], si trattava dell'unica ipotesi in cui la partecipazione gestionale dei lavoratori era configurata in termini obbligatori, nonché più in generale una delle poche in cui la proposta di legge conteneva norme vincolanti. Sebbene fosse stato evidenziato come «sia difficile attuare compiutamente l'articolo 46 della Costituzione in mancanza di una norma che preveda l'effettiva partecipazione dei lavoratori nei consigli di amministrazione delle società a partecipazione pubblica» e come l'eliminazione dell'art. 5 «costituisca un significativo arretramento rispetto allo spirito originario della proposta»[131], tale disposizione è stata soppressa dalla Camera dei deputati. In proposito, i gruppi parlamentari di maggioranza, sostenitori dell'emendamento soppressivo dell'art. 5, hanno sottolineato che «l'aspetto problematico del testo» riguardava proprio «l'obbligatorietà della partecipazione dei lavoratori ai consigli di amministrazione», ritenuta «incoerente con l'impianto complessivo della proposta in esame, che si fonda sulla facoltatività della partecipazione dei lavoratori alla vita di impresa»[132].

---

[129] Ai sensi dell'art. 2, co. 1, lett. *n*), d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175 (testo unico in materia di società a partecipazione pubblica), quelle «società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico».

[130] T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro*, cit., p. 907; M. Corti, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia*, cit., p. 943; E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile*, cit., p. 920.

[131] On. Scotto, Camera dei deputati, Commissioni riunite VI e XI, sed. 21 gennaio 2025.

[132] Così l'on. Malagola, Camera dei deputati, Commissioni riunite VI e XI, sed. 21 gennaio 2025, a sostegno dell'emendamento proposto dall'on. Bagnai e al. per la soppressione dell'art. 5 A.C. 1573; criticamente, v. l'intervento in Assemblea dell'on. Fenu, Camera dei Deputati, sed. 27 gennaio 2025. Tale scelta è stata duramente contestata anche dalle onn. Camusso, Zampa e Zambito, presso la X Commissione permanente (Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) - Seduta n. 289 (pom.) del 15 aprile 2025, in quanto «rivelatrice di una solo apparente condivisione dell'obiettivo della partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa […]; soppressione che sembra motivata dalla preoccupazione di vedere nella presenza di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di amministrazione un elemento condizionante per la prosecuzione del processo di privatizzazioni in atto». Le stesse senatrici proponevano allora di integrare l'art. 4 del testo in discussione con una disposizione analoga – e pure più favorevole per il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione dell'impresa

L'espunzione dell'art. 5 A.C. 1573 non pare marginale, se si considera che in Italia, stando ai dati Istat relativi al 2022, le unità economiche partecipate dal settore pubblico sono 8.250 e impiegano 879.052 addetti[133]. In questo modo sembrerebbe venir meno l'impegno «di costruire un sistema di partecipazione universalmente diffuso»[134]; oltre al fatto che così si realizza una differenziazione (non giustificata) tra i dipendenti di tali società e delle imprese interamente private.

2) Il Capo III interviene poi sulla partecipazione economica e finanziaria, cioè la «partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa, anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato»[135]. Con la sua disciplina, la legge ha ricondotto questa forma di partecipazione nell'ambito della collaborazione *ex* art. 46 Cost., come da tempo sostenuto da parte della dottrina[136]. Le disposizioni interessate – artt. 5 e 6 l. 76/2025 – sono state in larga parte riscritte dalla Camera dei deputati, che ha inoltre espunto quelle 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 nell'assemblea societaria e ai relativi obblighi di trasparenza[137]. L'art. 5, rubricato «Distribuzione degli utili», (solo) per l'anno 2025 innalza a 5.000 euro lordi la soglia dell'importo soggetto all'imposta sostitutiva di cui all'art. 1,

– alla precedente, cioè prevedendo per le società a partecipazione pubblica «la presenza di uno o più amministratori in rappresentanza degli interessi dei lavoratori dipendenti in misura, comunque, non inferiore ad un terzo dei membri del consiglio di amministrazione, salva diversa superiore quota stabilita dai contratti collettivi» (art. 4, co. 6, A.S. 1407). Sempre in tale seduta, diversi senatori proponevano invece l'inserimento di formule parzialmente diverse applicabili alle società a partecipazione pubblica in un nuovo art. 4-*bis* A.S. 1407.

[133] Rapporto Istat riferito all'anno 2022, *Le partecipate pubbliche in Italia*, p. 2, pubblicato sul *sito dell'Istat* il 23 aprile 2025. Di tali unità, il 62,1% delle imprese attive è partecipato da soggetti pubblici per una quota di partecipazione superiore al 50%; e imprese partecipate con quota inferiore al 20% sono il 23,4%; infine, il 14,5% è partecipato per una quota di capitale compresa tra il 20% e il 50%.

[134] Così la relazione all'A.C. 1573, p. 8.

[135] Art. 2, co. 1, lett. *b*), l. 76/2025.

[136] R. Santagata, *Partecipazione azionaria dei lavoratori*, cit., pp. 1011 ss. (già *supra*, nt. 91) ma diffusamente Id., *Il lavoratore azionista*, cit., spec. pp. 36 ss. Sul tema, cfr. almeno anche A. Alaimo, *La partecipazione azionaria dei lavoratori. Retribuzione, rischio e controllo*, cit.; R. Caragnano, *Il Codice della partecipazione. Contributo allo studio della partecipazione dei lavoratori*, cit., spec. pp. 127 ss.

[137] Artt. 8-9 A.C. 1573.

co. 182[138], legge 28 dicembre 2015, n. 208, nel caso in cui, in esecuzione di contratti collettivi aziendali o territoriali di cui all'art. 51 d.lgs. 15 giugno 2015, n. 81[139], venga distribuita ai lavoratori dipendenti una quota degli utili di impresa non inferiore al 10% degli utili complessivi (art. 5, co. 1)[140]. Questa disposizione, che apparentemente aumenta la quota sottratta all'applicazione dell'IRPEF, "maschera" una modalità di retribuzione dei lavoratori contemplata dal combinato disposto degli artt. 2099 e 2102 cod. civ., senza però attribuire ai lavoratori alcun potere decisionale o di controllo sul capitale d'impresa[141].

Per quanto riguarda l'art. 6, co. 1, nelle aziende di cui all'art. 1 *possono* essere previsti piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori dipendenti – piani che *possono* individuare, oltre agli strumenti di partecipazione dei lavoratori al capitale della società di cui agli artt. 2349, 2357, 2358 e 2441, co. 8, cod. civ., anche «l'attribuzione di azioni

[138] Ai sensi del quale «salva espressa rinuncia scritta del prestatore di lavoro, sono soggetti a una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 10 per cento, entro il limite di importo complessivo di 3.000 euro lordi, i premi di risultato di ammontare variabile la cui corresponsione sia legata ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione, misurabili e verificabili sulla base di criteri definiti con il decreto di cui al comma 188, nonché le somme erogate sotto forma di partecipazione agli utili dell'impresa» (v. *supra*, nt. 96).

[139] Cioè i contratti collettivi «nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale» e quelli «aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria».

[140] Per far fronte agli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 5 e 6, «valutati in 70 milioni di euro per l'anno 2025 e in 800.000 euro per l'anno 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del fondo di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2024, n. 207. Il fondo di cui all'articolo 1, comma 457, della legge 30 dicembre 2024, n. 207, è incrementato di 100.000 euro per l'anno 2027. Ai relativi oneri si provvede mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'articolo 5 della presente legge», cfr. art. 15 l. 76/2025, ma cfr. anche gli artt. 5, co. 2, e 6, co. 2. Non è tuttavia previsto un sistema efficace di monitoraggio pubblico che verifichi l'impiego delle risorse pubbliche stanziate: M. Dalla Sega, *Distribuzione degli utili (articolo 5)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., pp. 138-139.

[141] Come rileva S. Mercaldo, *La "Partecipazione economica finanziaria" dei lavoratori all'impresa nella legge n. 75/2025: un'analisi critica*, in *Diritto & lavoro flash*, n. 4/2025, p. 8: «il prestatore d'opera partecipa del rischio d'impresa in relazione alla quota parte di retribuzione collegata agli utili senza però poter disporre di alcun potere decisionale o di controllo». In senso critico rispetto alle corrispettive disposizioni nella proposta di legge, v. A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici*, cit., p. 207.

in sostituzione di premi di risultato»[142]. I dividendi corrisposti ai lavoratori e derivanti dalle azioni attribuite in sostituzione di tali premi, per un importo non superiore a 1.500 euro annui, (solo) per il 2025 sono esenti dalle imposte sui redditi per il 50% del loro ammontare[143]. Quest'ultima esenzione parziale sui dividendi è una novità in materia fiscale[144].

3) Il Capo IV riguarda invece la partecipazione organizzativa, ovverosia «il complesso delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa»[145]. Anche rispetto ad essa il testo approvato dal Parlamento pare "svilito" rispetto a quello originariamente proposto.

L'art. 7 prevede che le aziende di cui all'art. 1 della legge *possono* «promuovere l'istituzione di commissioni paritetiche, composte in eguale numero da rappresentanti dell'impresa e dei lavoratori, finalizzate alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro». Prendendo atto della necessità che i rappresentanti delle commissioni paritetiche siano dotati di competenze tecniche, specialistiche e trasversali, per svolgere le proprie funzioni, l'art. 12, co. 1 prevede anche per tali soggetti – oltre a quelli indicati agli artt. 3 e 4 – un obbligo di formazione. Si noti che la proposta di legge rimetteva alla contrattazione collettiva – e non alle imprese – l'istituzione delle predette commissioni[146].

---

[142] Anche in questo caso, il riferimento alla contrattazione collettiva contenuto nella proposta di legge (art. 7, co. 1, A.C. 1573) è stato soppresso dalla Camera dei deputati.

[143] Così, ancora, l'art. 6, co. 1, l. 76/2025.

[144] Ma v. M. Dalla Sega, *Piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori (articolo 6)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 149, che segnala «uno dei nodi centrali dell'azionariato dei lavoratori in Italia» che rimane irrisolto, «ossia la sua strutturale irrilevanza nella governance d'impresa» (*ivi*, p. 152).

[145] Art. 2, co. 1, lett. *c*), l. 76/2025.

[146] Art. 10, co. 1, A.C. 1573; v. criticamente la *memoria* di UIL, in occasione delle audizioni rese alla Camera dei deputati il 1° febbraio 2024, p. 3; altresì l'intervento dell'on. Scotto, Camera dei deputati, Commissioni riunite VI e XI, sed. 15 gennaio 2025 che, in reazione al testo proposto, rilevava che «gli emendamenti dei relatori peggiorano complessivamente il provvedimento, di fatto espungendo dal testo il riferimento ai contratti collettivi, che dovrebbero invece essere la bussola di tutte le forme di partecipazione dei lavoratori, a partire dalla partecipazione organizzativa». Espunti dal medesimo articolo anche i riferimenti ai contenuti che i piani di miglioramento e

Secondo parte della dottrina, nella versione approvata dalle Camere, dall'art. 7 emergerebbe una «visione paternalistica o "funzionale" della partecipazione organizzativa, orientata cioè alla realizzazione di fini economici e produttivi più che alla tutela degli interessi o all'espressione di valori democratici» che però «non riflette appieno la prassi delle relazioni industriali in Italia»[147]. Senza contare, peraltro, che la disciplina di dettaglio delle commissioni paritetiche non è contenuta nella legge[148], lacuna a cui si potrà (dovrà) far fronte sul piano contrattuale.

L'art. 8 stabilisce invece che le aziende di cui all'art. 1 della legge *possono* «prevedere nel proprio organigramma, in esito a contratti collettivi aziendali, le figure dei referenti della formazione, dei piani di *welfare*, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e della genitorialità nonché quelle dei responsabili della diversità e dell'inclusione delle persone con disabilità» (art. 8, co. 1)[149]. Diversamente, le imprese con meno di trentacinque lavoratori, *possono* favorire, «anche attraverso gli enti bilaterali»[150], forme di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione delle stesse (art. 8, co. 2). Anche in questo caso, nella proposta di legge, la previsione di forme di partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle imprese che occu-

innovazione devono riportare (co. 2) e alla possibilità per i contratti collettivi di stabilire il riconoscimento di premi aziendali ai dipendenti che hanno contribuito, collettivamente o individualmente, al miglioramento e all'innovazione di prodotti, servizi e processi organizzativi (co. 3).

[147] I. Armaroli, *Partecipazione organizzativa dei lavoratori (articoli 7 e 8)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., pp. 158-159.

[148] Per tali commissioni, o meglio per i rappresentanti facenti parte di tali commissioni – nonché per coloro che partecipano agli organi societari di cui agli artt. 3 e 4 della legge – è prevista «una formazione, anche in forma congiunta, di durata non inferiore a dieci ore annue», cfr. art. 12, co. 1, l. 76/2025.

[149] Tale disposizione è stata accolta favorevolmente da B. Vimercati, *Lavoro, partecipazione e diritti di cittadinanza*, in *Rivista AIC*, n. 2/2025, p. 424, che l'ha collegata alla «necessità di costruire un sistema in cui le normative e le politiche sociali non siano solo reattive rispetto alle necessità dei lavoratori, ma anche proattive, favorendo la loro effettiva partecipazione alla gestione dell'impresa». Sul punto si tornerà *infra*, § 5.

[150] La definizione di tali enti contenuta nell'art. 2, co. 1, lett. *f*), l. 76/2025 ricalca quella contenuta nell'art. 2, co. 1, lett. *h*), d.lgs. 10 settembre 2023, n. 276: «organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro».

pano meno di trentacinque dipendenti era rimessa alla contrattazione collettiva[151].

Nel caso di cui al co. 1, la partecipazione è indiretta; nel caso di cui al co. 2, genericamente rinviandosi a "forme di partecipazione" *anche* – non solo – attraverso enti bilaterali, pare ammettersi la partecipazione diretta e indiretta. Rispetto all'art. 8, oltre a rilevarsi la genericità delle sue disposizioni – specialmente del suo co. 2 – e l'assenza, ancora una volta, come per l'art. 7, di norme vincolanti le imprese, giova ricordare che le figure elencate al suo co. 1 sono talvolta contemplate da disposizioni di legge e comunque già presenti negli organigrammi di varie aziende più grandi e strutturate[152], come peraltro emerso durante gli stessi lavori parlamentari[153].

Se da un lato le disposizioni in esame riconoscono alla partecipazione organizzativa un ruolo centrale (come peraltro era avvenuto con il citato Patto della fabbrica del 2018[154]), dall'altro esse non si traducono in soluzioni innovative giacché ripropongono strumenti partecipativi già sperimentati – e non sempre con successo – in passato[155]. Anzi: "scompare" dagli artt. 7 e 8 della legge n. 76/2025 la contrattazione collettiva nazionale, rimanendo solamente quella aziendale/locale (nell'art. 8, co. 1). Pertanto, rispetto alla partecipazione organizzativa,

---

[151] Art. 11, co. 4, A.C. 1573. È stata inoltre soppressa la possibilità per i contratti collettivi di prevedere referenti per l'attuazione dei piani di miglioramento e innovazione organizzativa e l'assistenza di esterni (art. 11, co. 1 e 2, A.C. 1573). Si v. gli interventi dell'on. Guerra e dell'on. Mari in Camera dei deputati, Commissioni riunite VI e XI, sed. 22 gennaio 2025.

[152] I. Armaroli, *Partecipazione organizzativa dei lavoratori (articoli 7 e 8)*, cit., p. 168, ma a parere della stessa A. la legge n. 76 introduce un «nesso più esplicito» tra l'operato dei referenti di cui all'art. 8, co. 1, e la partecipazione organizzativa (*ivi*, p. 170).

[153] Si v. la discussione in seno alla Camera dei deputati, Commissioni riunite VI e XI, sed. 22 gennaio 2025, in cui l'on. Laus denunciava che «se il testo base sembra[va] conferire ai lavoratori facoltà ulteriori rispetto a quanto già previsto a legislazione vigente, la proposta emendativa presentata dai relatori […] è privo di reale portata innovativa».

[154] Si v. *supra*, § 3.

[155] Così, in relazione alle disposizioni sulla partecipazione organizzativa di cui alla proposta di legge, A. Alaimo, *I nuovi termini del discorso giuridico sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 33. V. anche L. Zoppoli, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in *Dir. rel. ind.*, n. 4/2023, p. 964; per un giudizio più positivo – ma pur sempre riferito al testo della proposta di legge – v. T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro*, cit., p. 904; E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile*, pp. 926-927.

il legislatore ha "decentralizzato" la sede contrattuale e quindi decisionale di riferimento. Tale scelta potrebbe spiegarsi in ragione della capacità – evidenziata da ampia dottrina[156] – della contrattazione di "secondo livello" di meglio "adattarsi" alle dinamiche interne delle imprese rispetto a una disciplina unitaria a livello nazionale[157].

4) Resta da esaminare l'ultima forma di partecipazione, quella consultiva, che «avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere»[158]. L'art. 9 della legge prevede, al co. 1, che «nell'ambito di commissioni paritetiche, le rappresentanze sindacali unitarie o le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore *possono* essere preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali»[159], e, al co. 2, che la composizione delle commissioni così come le sedi, i tempi, le modalità e i contenuti della consultazione sono definiti dai contratti collettivi[160]. Se da un lato l'art. 9, co. 1 estende la sua portata applicativa rispetto alla proposta originaria, contemplando tutte le imprese a prescindere dal

[156] Sulla decentralizzazione della contrattazione collettiva da "primo" a "secondo" livello, i.e. *nazionale* e *aziendale/locale*, si è instaurato un ampio filone dottrinale che si è diviso tra chi assegnava prevalenza alla prima in quanto idonea ad assicurare una migliore tutela sul piano del trattamento economico e normativo di tutti i lavoratori occupati nel settore, e chi invece privilegiava l'azione sindacale decentrata in quanto più attenta alla dimensione "particolare" e perciò capace di garantire gli interessi dei lavoratori. Sul punto, v. per tutti F. Olivelli, *La contrattazione collettiva aziendale dei lavoratori privati*, Milano, 2016.

[157] Se in passato ha saputo assicurare «coesione sociale e politiche di sviluppo», negli ultimi anni «il sistema centralizzato di contrattazione collettiva non si è rivelato più in grado di produrre effetti positivi né per le imprese, né per i lavoratori, in quanto quel sistema – in un mercato divenuto globale – non è in grado allo stato di svolgere efficacemente il ruolo di regolazione della concorrenza», con conseguenze pregiudizievoli soprattutto in termini di trattamento economico, cfr. G. Proia, *Contratto collettivo aziendale [dir. lav.]*, in *Enc. Treccani – diritto online*, 2015. Su alcune criticità della contrattazione aziendale, spec. a partire dal citato d.l. n. 138/2011 (v. *supra*, § 2), v. F. Carinci, *Al capezzale del sistema contrattuale: il giudice, il sindacato, il legislatore*, in *Biblioteca '20 maggio'*, n. 2/2011, spec. pp. 224 ss.

[158] Art. 2, co. 1, lett. *d*), l. 76/2025.

[159] Corsivo aggiunto. Il co. 1 fa però «salvo quanto previsto dalla legge o dai contratti collettivi» di cui all'art. 2, co. 1, lett. *g*), d.lgs. n. 25/2007, che pertanto continua a trovare piena applicazione.

[160] Dalla disposizione è stato soppresso l'elenco – non esaustivo – di argomenti che avrebbero dovuto formare oggetto di consultazione.

numero di lavoratori dipendenti[161], dall'altro esso è stato "sminuito" nell'efficacia in quanto prevede la partecipazione consultiva non più come *obbligatoria* bensì come facoltativa[162]. Inoltre, sono state soppresse le disposizioni che estendevano la consultazione alle pubbliche amministrazioni[163], e, mediante la costituzione di commissioni paritetiche, agli istituti di credito, alle banche e alle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali[164].

Infine, l'art. 9, co. 3 – assente nella proposta di legge e inserito dalla Camera dei deputati – introduce un «raccordo istituzionale tra partecipazione consultiva e contrattazione collettiva»[165], prevedendo che nel «caso di consultazione sugli argomenti di competenza negoziale, le commissioni paritetiche possono fornire materiali ed elementi utili al tavolo contrattuale». Anche in questo caso, però, si tratta non di un obbligo ma di una mera facoltà.

La legge disciplina i diversi passaggi della procedura di consultazione all'art. 10[166]. In proposito, occorre sottolineare che i rappresen-

---

[161] L'art. 12, co. 1, A.C. 1573 poneva infatti un limite, relegando forme di partecipazione consultiva alle sole «imprese che occupano complessivamente più di cinquanta dipendenti». Nel contesto italiano, in cui pullulano le PMI, il limite negativo dei cinquanta dipendenti – non estraneo al panorama normativo: cfr. art. 3, co. 1, d.lgs. n. 25/2007 – avrebbe inciso sensibilmente sull'applicazione della disposizione in esame; così v. già E. Ales, *La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile*, cit., p. 928.

[162] Nella proposta di legge, il seguito dell'art. 12, co. 1, A.C. recava: «nell'ambito di commissioni paritetiche, le rappresentanze sindacali unitarie o le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore hanno diritto di essere informati e preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali almeno una volta all'anno».

[163] Art. 13 A.C. 1573. In chiave critica v. l'on. Fenu, Camera dei deputati, Commissioni riunite VI e XI, sed. 22 gennaio 2025: «come già avvenuto per la soppressione delle norme in tema di partecipazione dei lavoratori nelle società a partecipazione pubblica, anche in questo caso» l'emendamento «sembra volto a eliminare eventuali ostacoli ai futuri processi di privatizzazione di *asset* pubblici».

[164] Art. 15 A.C. 1573. Uscita "dalla porta", si era provato a fare rientrare tale disposizione "dalla finestra" in Senato, cfr. X Commissione permanente nella sed. 289(pom.) del 15 aprile 2025, tuttavia senza successo.

[165] G. Impellizzieri, *Partecipazione consultiva dei lavoratori (articoli 9, 10, 11)*, in M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 189. Il legame tra consultazione e contrattazione, «l'arco dalla consultazione produttivistica alla contrattazione aziendale», è ben descritto da G. Giugni, *Introduzione*, cit., pp. 7 ss., spec. 22.

[166] Tra le associazioni datoriali, alcune si erano espresse contrariamente all'intro-

tanti dei lavoratori all'interno della commissione paritetica possono presentare in sede di consultazione un parere scritto che tuttavia non vincola il datore di lavoro: quest'ultimo, laddove non intenda recepire i suggerimenti proposti nel parere, è tenuto a illustrare i motivi del proprio rifiuto (art. 10, co. 2)[167]. È prevista la possibilità per i componenti delle commissioni paritetiche di rivolgersi, in caso di controversie interpretative in ordine alle modalità di esecuzione delle procedure o di presunte violazioni delle stesse, alla Commissione nazionale permanente istituita ai sensi del successivo art. 13 per ottenere una sua pronuncia (art. 10, co. 4) che però, come si vedrà, non è vincolante. Da ultimo, il co. 5 dell'art. 10 prevede la possibilità per le aziende di dare avvio, al termine della procedura consultiva, alla definizione congiunta di «piani di miglioramento e di innovazione, secondo quanto previsto dall'articolo 7», e pare così "incanalare" il risvolto operativo della procedura consultiva sulla partecipazione di tipo organizzativo.

Infine, l'art. 11, collocato a chiusura del Capo V della legge, fa «salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti collettivi». Come si è ripetuto più volte, sia la normativa nazionale sia la contrattazione collettiva hanno già previsto forme di partecipazione consultiva e informativa[168]. Tale disposizione pare perciò confermare un modesto

---

duzione di procedure di consultazione preventiva obbligatoria (cfr. la citata *memoria* della Confindustria per l'audizione dell'8 febbraio 2024, p. 7), altre avevano rimarcato il rischio di sovrapposizione delle stesse con quelle già definite dalla contrattazione collettiva (cfr. la citata *memoria* della Federdistribuzione, pp. 5-6).

[167] Nel dettaglio, ai sensi dell'art. 10, co. 1-3, il datore di lavoro convoca la commissione paritetica di cui all'art. 9 della legge mediante comunicazione scritta, trasmessa anche tramite posta elettronica certificata, ed entro cinque giorni dal ricevimento dell'istanza di convocazione ha inizio la consultazione. I rappresentanti dei lavoratori componenti la commissione possono presentare un parere scritto, da allegare al verbale di consultazione; anche in assenza di tale parere, decorsi dieci giorni dall'inizio della procedura, salvo diverso accordo, essa si ritiene conclusa. Entro trenta giorni dalla chiusura della procedura, il datore di lavoro convoca la commissione paritetica al fine di illustrare il risultato della consultazione e i motivi dell'eventuale mancato recepimento dei suggerimenti proposti nel parere. La procedura di consultazione si svolge con vincolo di riservatezza rispetto alle informazioni la cui divulgazione risulti in contrasto con norme di legge o con quanto stabilito dai contratti collettivi.

[168] Secondo E. Ales, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, cit., p. 5, però, una volta attivata, la procedura di partecipazione consultiva appare potenziata, rispetto al diritto di consultazione sancito da altre disposizioni di legge o dei contratti collettivi, dal diritto dei rappresentanti dei lavoratori nella commissione paritetica di presentare un parere scritto da allegare al verbale di consultazione; dal diritto dei componenti delle commissioni paritetiche

apporto innovativo, rispetto alle forme di partecipazione "debole", della legge n. 76/2025[169].

4.3. Una "cabina di regia" apparente

Un ulteriore elemento di debolezza della presente legge pare rappresentato dall'assenza di un organo che vigili efficacemente sull'attuazione delle forme di partecipazione dei lavoratori. In primo luogo, è stato soppresso l'art. 21 della proposta di legge che introduceva un Garante della sostenibilità sociale, il quale – secondo la relazione alla proposta – avrebbe dovuto operare «quale soggetto certificatore della condotta d'impresa responsabile della società»[170]. Pur trattandosi di una figura non esente da criticità, prima fra tutte la natura volontaria della procedura di certificazione dettagliata nella proposta[171], la sua soppressione «priva la legge di un minimo di regia tecnica nel percorso di implementazione delle sue previsioni a livello aziendale»[172].

In secondo luogo, l'art. 13 introduce nella legge 30 dicembre 1986,

---

di rivolgersi alla Commissione nazionale permanente; e, «se si valorizza il ruolo dell'istanza di convocazione rispetto alla libertà del datore di lavoro di convocare la commissione paritetica, [dal]l'obbligo che incombe sul datore stesso di illustrare il risultato della consultazione e i motivi dell'eventuale mancato recepimento dei suggerimenti proposti nel parere della commissione paritetica/dei rappresentanti dei lavoratori».

[169] Si segnalano però i rilievi di G. Impellizzieri, *Partecipazione consultiva dei lavoratori (articoli 9, 10, 11)*, cit., spec. 198 ss., secondo cui la clausola di salvaguardia di cui all'art. 11 l. 76/2025 potrebbe avere risvolti applicativi degni di nota in relazione sia alla contrattazione collettiva nazionale, per esempio rispetto alla dimensione dell'impresa, non prevedendo soglie minime per la sua applicazione (per esempio, imprese con almeno cinquanta dipendenti), a differenza di alcuni contratti collettivi nazionali, sia alla contrattazione a livello aziendale, che spesso si caratterizza per formule sulla partecipazione consultiva generali e potenzialmente ineffettive.

[170] Relazione A.C. 1573, p. 9.

[171] Il Garante avrebbe dovuto operare quale soggetto certificatore della condotta d'impresa responsabile delle società che, *su base volontaria*, si fosse sottoposta alla valutazione, «al fine di individuare, prevenire, attenuare e rendere conto dei danni esterni derivanti dagli impatti negativi sui diritti umani e dagli impatti ambientali negativi nelle attività che svolgono, nelle loro filiazioni e nella catena del valore cui partecipano» (art. 21, co. 3, A.C. 1573).

[172] M. Tiraboschi, *Finalità e oggetto (articolo 1)*, cit., p. 19. Tuttavia segnalava già L. Zoppoli, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, cit., p. 973, che tale figura non avrebbe rappresentato un salto di qualità rispetto al passato. In termini diversi si esprimeva invece T. Treu, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro*, cit., 902-903.

n. 936 (dettante norme sul funzionamento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro) l'art. 17-*bis* che istituisce presso il CNEL[173] la Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori[174]. Alcune prime perplessità concernono la composizione e la designazione dei membri di tale Commissione. I suoi diciassette componenti sono: un rappresentante del CNEL; un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; sei esperti individuati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori presenti presso il CNEL; sei esperti individuati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro presenti presso il CNEL; tre esperti di diritto del lavoro e relazioni industriali o di gestione e organizzazione aziendale, scelti congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro presenti presso il CNEL[175]. Tali soggetti sono nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, su designazione degli organismi competenti e durano in carica cinque anni[176]. In ragione delle scarne indicazioni del legislatore relative ai criteri di composizione della Commissione, è stato paventato il rischio di storture sul piano degli equilibri tra le forze rappresentative sia dei lavoratori dipendenti

[173] Coerentemente con la visione del CNEL quale «canale istituzionale necessario alle rappresentanze delle categorie produttive, per favorirne la partecipazione alle decisioni politiche», cfr. A. Apostoli, *La "sede" istituzionale dove far confluire (e provare a comporre) il conflitto sociale non assorbito dalla rappresentanza politico-parlamentare*, in *Forum Quad. cost.*, 2017, p. 4; «luogo costituzionale della partecipazione», cfr. AA.VV, *Il luogo costituzionale della partecipazione: 60° anniversario dell'istituzione del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Quaderni del CENL, 2019, p. 9 ma *passim*; «luogo di partecipazione e rappresentanza degli interessi economici», cfr. A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici*, cit., pp. 146-147; più recentemente, v. M. Cavino, *Diritto costituzionale del lavoro*, cit., pp. 129 ss. Su tale visione si v. altresì L. Cappuccio, *Art. 99*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, cit., vol. II, p. 1928; D. Monego, *Art. 99*, in S. Bartole, R. Bin (a cura di), *Commentario breve alla Costituzione*, cit., p. 901.

[174] Essa «è sì istituita e ospitata presso il Cnel ma non rientra tra gli organi e le competenze istituzionali» dell'organo e agisce in piena autonomia rispetto ad esso, cfr. M. Tiraboschi, *Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (articolo 13)*, in Id. (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, cit., p. 231.

[175] Art. 17-*bis*, co. 1, l. 936/1986. Tali membri eleggono a maggioranza il Presidente (co. 3).

[176] Art. 17-*bis*, co. 4, l. 936/1986. Ai sensi del successivo co. 6, tali componenti non ricevono compensi o rimborsi e il CNEL assicura il funzionamento dei lavori della Commissione con le risorse già disponibili, senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

sia dei datori di lavoro, specie per il mancato coordinamento tra tali criteri e quelli previsti per la rappresentanza degli interessi all'interno del CNEL[177]. Nel silenzio della legge circa le *specifiche modalità* di designazione, esse sono state definite con decreto del suddetto Ministero del 9 luglio 2025, n. 97[178], e i membri della Commissione sono stati nominati con d.m. 4 agosto 2025, n. 109.

Il co. 5 dell'art. 17-*bis* elenca le funzioni della suddetta Commissione. Essa può essere adita su eventuali controversie interpretative in ordine alle modalità di svolgimento delle procedure previste nelle imprese dei diversi settori, su cui si pronuncia con pareri non vincolanti; propone agli organismi paritetici misure correttive – alle quali, però, a tali organismi non è prescritto di doversi conformare – nei casi di violazione delle norme procedurali relative alla partecipazione dei lavoratori; e presenta al CNEL proposte – che ben possono essere disattese – volte a incoraggiare la partecipazione gestionale, economica

[177] Ai sensi dell'art. 2, co. 1, l. 936/1986, il CNEL è composto da dieci esperti, qualificati esponenti della cultura economica, sociale e giuridica; sei rappresentanti delle associazioni del Terzo settore e, per ciò che qui rileva, quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese. Come rileva M. Tiraboschi, *Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (articolo 13)*, cit., pp. 234-235, sono attualmente presenti undici sigle sindacali di rappresentanza del lavoro dipendente e dodici sigle di rappresentanza delle imprese; per prassi invalsa, alcune sigle datoriali (per esempio, Legacoop, Confcooperative, Cia e Copagri) siedono al CNEL non tra la rappresentanza delle imprese ma in quella del lavoro autonomo, per cui si potrebbe dubitare della loro partecipazione a designare i sei componenti riservati alla rappresentanza delle imprese. Alla luce di questo scenario, da un lato, l'adozione di un criterio pluralistico per la designazione dei dodici membri della commissione rappresentativa delle parti sociali al CNEL, sebbene plausibile, non garantirebbe una rappresentanza adeguata a tutte le sigle presenti e ridurrebbe l'influenza delle organizzazioni più rappresentative. Dall'altro lato, per contro, l'adozione di un criterio basato sul peso rappresentativo effettivo determinerebbe che, con specifico riguardo dei sei rappresentanti dei lavoratori, la designazione verrebbe effettuata dalle organizzazioni CGIL, CISL e UIL in quanto maggiormente rappresentative.

[178] Ai sensi dell'art. 2, co. 1, del d.m. il Presidente del CNEL dà avvio alle procedure per l'individuazione dei componenti della Commissione, mentre ai sensi dell'art. 3, co. 1, la designazione dei componenti da parte delle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro avviene con le procedure individuate dal Regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del CNEL, conformemente alle disposizioni recanti la designazione da parte del CNEL di componenti di organismi pubblici (art. 36 del Regolamento). In caso di mancato raggiungimento di una intesa la decisione è comunque rimessa all'assemblea, che procede all'elezione ai sensi dell'art. 2 del Regolamento

e finanziaria, organizzativa e consultiva dei lavoratori alle imprese[179]. Il dato più deludente è la mancata attribuzione di poteri vincolanti a fronte dell'esercizio di una funzione di "supervisione"[180]. Inoltre tale Commissione è incaricata di svolgere funzioni di monitoraggio, consistenti nella raccolta e nella valorizzazione delle buone prassi in materia di partecipazione dei lavoratori attuate dalle aziende; nella redazione, ogni due anni, di una relazione a livello nazionale sulla partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro; nella raccolta dei verbali delle riunioni degli organismi paritetici[181]. Tuttavia, la storia del CNEL solleva dubbi circa l'effettiva realizzabilità di tale ampio novero di compiti in capo alla Commissione, al punto che, secondo la prima dottrina a commento dell'art. 13 l. 76/2025, tale previsione normativa si rivelerebbe «incolore e decisamente inadeguata perché inidonea a garantire l'effettivo svolgimento delle impegnative funzioni ad essa assegnate dal legislatore»[182].

---

[179] Art. 17-*bis*, co. 5, lett. *a*), *b*), *e*), l. 936/1986.

[180] Tale dato non sorprende giacché, come detto, la Commissione si inserisce all'interno di un organo costituzionale sprovvisto di poteri decisori vincolanti. Sono note le posizioni largamente condivise che vedono nel CNEL un organo "debole" e finanche "inutile" anche e soprattutto in ragione della scarsa "incisività" delle proprie funzioni: L. Cappuccio, *Art. 99*, cit., p. 1936; ma v. già M. Ruini, *Che cos'è il CNEL* [1958], in P. Bagnoli (a cura di), *Meuccio Ruini. Il Consiglio Nazionale dell'Economia del Lavoro. Scritti e discorsi (1947-1959)*, Roma, 2012, p. 74, sulle preoccupazioni diffuse negli anni '50 sul CNEL quale «organo inutile, ingombrante e pericoloso»; per una prospettiva storica, v. S. Mura, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, 1946-2000*, Bologna, 2023, spec. cap. II. Il dibattito sul tema si è rinnovato in occasione del d.d.l. costituzionale n. 1429 del 2014 avente ad oggetto, tra l'altro, l'abolizione del CNEL, su cui v. *ex multis*, M. Siclari, *Introduzione al tema: l'abolizione del Cnel*, in *Rivista Gruppo di Pisa*, n. 3/2014, 1 ss.; B. Caravita, *La riforma Renzi - Boschi: le ragioni del sì*, in *Rivista AIC*, n. 2/2016, p. 19; successivamente, cfr. T. Treu, *Il Cnel ieri e oggi*, in *Dir. lav. merc.*, n. 3/2018, pp. 427 ss. spec. 430; sulla perdurante debolezza del CNEL, v. F. Pizzolato, *Partecipazione e partecipazionismo nello Stato democratico*, in Costituzionalismo.it, n. 1/2023, p. 31. Sul "rilancio" dell'organo a partire dalla presidenza di Tiziano Treu nel 2017, con particolare riguardo alle funzioni consultive e alle attività di mappatura e monitoraggio dei contratti collettivi, v. R. Strabone, *Il CNEL e la nuova fase di rilancio dell'attività consultiva: è ancora importante riflettere sul suo ruolo?*, in *Nomos*, n. 1/2022, 1 ss.; G. Papini, M. Tiraboschi, *Il contributo del Cnel allo studio della contrattazione collettiva nel settore pubblico*, in *Dir. rel. ind.*, n. 3/2024, pp. 841 ss.

[181] Art. 17-*bis*, co. 5, lett. *c*), *d*), *f*), l. 936/1986.

[182] M. Tiraboschi, *Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (articolo 13)*, cit., p. 241, ma diffusamente Id., *Il contributo del Cnel alla co-*

5. Partecipazione gestionale dei lavoratori e Costituzione: un difficile equilibrio

Conclusa l'analisi delle disposizioni della legge n. 76/2025, preme formulare ancora alcune considerazioni su un profilo che pare meno interessato dai primi commenti a tale normativa, mentre ha assunto un ruolo centrale nelle riflessioni svolte in passato da una parte della comunità scientifica e degli attori sociali, specialmente di un'ala del sindacato.

L'art. 46 (im)pone una visione "collaborativa" del lavoratore alla *gestione* dell'impresa, utilizzando un termine «in senso generico, e non nel suo significato letterale», perché «la partecipazione può essere consultiva, oppure deliberativa; può essere classista, oppure collaborativa; può essere partecipazione all'amministrazione, oppure alla direzione ecc.»[183]. In altre parole, i Costituenti non hanno prestabilito una o più forme di collaborazione (o partecipazione), rimettendo tale scelta al legislatore[184]. Sorge tuttavia il dubbio che le quattro forme dettagliate dalla legge n. 76/2025 – gestionale, organizzativa, economica e finanziaria, informativa e consultiva – siano davvero coerenti con il dettato costituzionale nel suo insieme, in particolare per quanto riguarda la partecipazione decisionale *diretta* dei lavoratori alla gestione dell'impresa delineata dagli artt. 3-4.

Nello specifico, si ritiene che forme di cogestione o codirezione rispetto alle scelte strategiche dell'impresa non siano "prescritte" dalla Costituzione[185], e ciò per una ragione di fondo: i lavoratori non si pongono sullo stesso piano del datore di lavoro (imprenditore) in termini di *1*) interessi e di *2*) potere. In reazione al primo profilo, si condivide la linea di chi ha da tempo sottolineato che l'obiettivo dell'imprenditore alla massimizzazione del profitto non possa (né debba) coincidere con

---

noscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva, in *Dir. Rel. Ind.*, n. 4/2023, pp. 978-980.

[183] Gronchi, in AC, sed. 14 maggio 1947, p. 4020.

[184] V. *supra*, § 2.

[185] Pur registrandosi una scarna giurisprudenza costituzionale sull'art. 46 Cost., preme qui segnalare una pronuncia risalente (n. 138/1984), in cui la Corte ha inteso la norma come «diretta a consentire la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende (cogestione)». Si tratta di un'affermazione resa incidentalmente e mai più ripresa nella giurisprudenza successiva, da cui non pare possibile ricavare un indirizzo interpretativo chiaro e "sedimentato" della Corte.

gli obiettivi del lavoratore[186]. Il lavoratore dipendente – specialmente nell'azienda privata – ha naturalmente interesse al "buon andamento" dell'impresa, sul piano dei profitti, perché altrimenti potrebbe risultarne compromesso il proprio posto di lavoro o le sue condizioni[187], ma ciò non significa che vi sia tra le parti una identità di fini[188].

In relazione al secondo profilo, è pleonastico ribadire che il lavoratore dipendente è in una posizione di subordinazione rispetto all'imprenditore, e dunque di debolezza nel rapporto di lavoro[189], sicché non sembra che la categoria dei lavoratori possa *da sola* incidere efficacemente sulle scelte strategiche dell'impresa. A tal proposito, parte della dottrina ha sottolineato che «il "diritto a collaborare" nell'accezione tradizionale è infatti un non senso giuridico, un vero e proprio ossimoro: non si può fondare giuridicamente una pretesa "a lavorare insieme" da parte di chi è obbligato a lavorare alle dipendenze e sotto la direzione altrui»[190]. Peraltro, non si ritiene ragionevole attribuire al lavoratore poteri – e correlativamente responsabilità[191] –

---

[186] V. *supra*, nt. 42.

[187] Come già sottolineava C. Mortati, *Il lavoro nella Costituzione*, cit., p. 286.

[188] V. Simi, *Introduzione*, in Aa.Vv., *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., p. 19.

[189] Per limitarsi ad alcune voci nei commentari alla Costituzione, cfr. A. Bertolino, *L'attività economica, funzioni e forme organizzative del lavoro. Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in P. Calamandrei, A. Levi (a cura di), *Commentario sistematico alla Costituzione italiana*, Firenze, 1950, vol. I, p. 417; T. Treu, *Art. 35, 1° comma*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, vol. II, p. 4; D. Bifulco, *Art. 35*, in R. Bifulco, A. Celotto, M. Olivetti (a cura di), *Commentario alla Costituzione*, Torino, 2006, vol. I, p. 722; E. Ferioli, *Articolo 35*, in F. Clementi, L. Cuocolo, F. Rosa, G.E. Vigevani (a cura di), *La Costituzione italiana. Commento articolo per articolo*, II ed., Bologna, 2021, vol. I, p. 247.

[190] L. Zoppoli, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda*, cit., p. 921 (ma prima in Id., *Lavoro, impresa e Unione Europea*, cit., p. 125), dove l'A., ribadendo quanto già espresso in Id., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 454, sottolinea che «oggi proprio l'integrazione tra il diritto dell'Unione e quello italiano impone di rileggere il termine "collaborazione" alla luce del nuovo quadro ordinamentale multilivello, vedendo in esso il diritto al "coinvolgimento" dei lavoratori nella gestione delle aziende», cioè un «diritto dei lavoratori ad essere informati, consultati e a partecipare "alla gestione delle aziende"».

[191] Si v. L. Mengoni, *Introduzione*, in U. Prosperetti (diretto da), *Commentario allo Statuto dei lavoratori*, Milano, 1975, tomo I, p. 33, il quale, a proposito dello Statuto dei lavoratori e dell'art. 46 Cost., ha rilevato che «l'istituzionalizzazione dei

in merito alle scelte strategiche dell'impresa, per lo meno nella forma della cogestione[192].

Un'effettiva influenza sul processo decisionale dell'impresa pare invece realizzabile attraverso un organo "forte" ed esterno, quale potrebbe (dovrebbe) essere il sindacato – invece trascurato dalla legge[193] – sebbene da tempo ormai si assista a un indebolimento di tale corpo sociale[194],

---

poteri di controllo dei lavoratori nelle imprese, anche se attuata secondo il modello della partecipazione conflittuale, comporta una corresponsabilizzazione al mantenimento della efficienza del sistema produttivo, la quale è una componente essenziale dell'utilità sociale protetta dal 2° comma dell'art. 41. Appunto dall'art. 46 si argomenta che la tutela dell'utilità sociale non solo vincola il potere dell'imprenditore in ordine alle scelte produttive e organizzative, che devono rispettare le esigenze di sicurezza, libertà e dignità dei lavoratori, ma vincola anche, in ordine alle esigenze della produzione (espressamente richiamate nell'art. 26 della legge), il contropotere sull'organizzazione del lavoro ora garantito ai lavoratori»; ancora Id., *Democrazia industriale: conflitto o partecipazione?*, in F. Carinci, M. Pedrazzoli (a cura di), *Una legge per la democrazia industriale*, cit., p. 89. Come riportava M. Comba, *Lavoro e Costituzione*, in *Il Politico*, n. 1/1950, pp. 61-62, se per «gestione», ai sensi dell'art. 46 Cost., s'intende «amministrazione nel senso di attività normativa e direttiva del processo produttivo nell'interesse dell'impresa», il «potere direttivo dell'imprenditore, che è il capo dell'impresa, risulta limitato dai poteri attribuiti ai lavoratori, ma costoro, in virtù di essi, acquistano una particolare responsabilità circa l'andamento dell'azienda, e quindi assumono un obbligo».

[192] In senso diverso v. J. Luther, *Garanzie e limiti costituzionali del diritto alla cogestione delle aziende: la sostenibilità di equivalenti italiani alla Mitbestimmung*, in *Federalismi.it*, n. 5/2019, pp. 143 ss., secondo cui «la cogestione non può essere promossa come eccezione, deve diventare in linea di principio una opzione per tutte le aziende, tollerando solo eccezioni per le imprese piccole» (*ivi*, p. 151). Più di recente, in senso favorevole alla partecipazione attiva dei lavoratori alle decisioni aziendali cfr. B. Vimercati, *Lavoro, partecipazione e diritti di cittadinanza*, cit., p. 423.

[193] Lacuna segnalata durante i lavori parlamentari da Vincenzo Bavaro nell'intervista curata da Patrizia Pallara, *Partecipazione, questa legge non s'ha da fare*, pubblicata su Collettiva il 3 febbraio 2025, il quale denunciava altresì che «quanto previsto [nel testo della proposta di legge, n.d.a.] è molto meno di ciò che è contemplato nella contrattazione collettiva».

[194] Le posizioni non sono convergenti nella dottrina, ma è ampiamente denunciato che i «sindacati in Italia, come in tutti i paesi industrializzati, attraversano una crisi che è insieme di legittimazione, di identità e di rappresentatività», B. Caruso, *"Costituzionalizzare" il sindacato. I sindacati italiani alla ricerca di regole: tra crisi di legittimità e ipertrofia pubblicista*, in *Lav. dir.*, n. 4/2014, p. 604, riprendendo, *inter alia*, L. Bordogna, *Gli alberi e la foresta: le relazioni industriali nella globalizzazione*, in L. Corazza, R. Romei (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, Bologna, 2014, pp. 63 ss. Più severo era stato il giudizio di P. Ichino, *A cosa serve il sindacato?*, Milano, 2005, che ha invocato la necessità di una riforma del sistema, anche attribuendo alla coalizione sindacale un potere negoziale pieno che la renda capace di

acuitosi negli anni più recenti[195]. Come autorevolmente sostenuto, e come peraltro ribadito da alcune parti sociali nel corso di lavori parlamentari rispetto alla proposta di legge A.C.1573[196], l'art. 46 Cost. non si atteggia come "monade" nel disegno costituzionale ma richiede, per la sua attuazione, di considerare anche altre disposizioni, in particolare l'art. 39 Cost. e il ruolo attivo delle organizzazioni sindacali[197].

Tale conclusione si espone a due obiezioni. In primo luogo, può sorgere il dubbio che la previsione di forme di partecipazione decisio-

---

rispondere tempestivamente alle sollecitazioni a cui è sottoposta l'impresa. Diversa la posizione espressa in un'intervista dell'allora Segretaria Generale della CGIL Susanna Camusso, in *Sindacato e processi di cambiamento nelle opinioni dei protagonisti*, a cura di Elena Persano, in *RPS*, 2008, p. 66, che, pur riconoscendo che «qualcosa si è rotto», ha insistito sulla solidità della capacità di rappresentanza del sindacato in Italia. La crisi di rappresentatività del sindacato è peraltro un tema ricorrente nel dibattito scientifico da diverso tempo, su cui v. M. Dell'Olio, *Sindacato (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, 1990, vol. XLII, p. 682, e, nelle scienze sociologiche, M. Carrieri, C. Donolo, *Oltre l'orizzonte neo-corporatista. Alcuni scenari sul futuro politico del sindacato*, in *Stato e Mercato*, n. 9/1983, p. 488.

[195] Un'attenta ricostruzione della crisi di legittimazione del sindacato dalla fine degli anni '70 ma soprattutto negli anni '80 del Novecento è stata recentemente compiuta da A. Jr Golia, *Conflitto collettivo e corti nell'evoluzione dell'ordinamento italiano. La giustizia costituzionale dello sciopero*, Torino, 2025, pp. 236 ss.

[196] Si v. la *memoria* della CGIL per l'audizione informale svolta il 1° febbraio 2024 dinanzi alla Camera dei deputati, pubblicata sul *sito della stessa Camera*, p. 2, secondo cui l'attuazione dell'art. 46 Cost. «non può essere scissa da un intervento sinergico e coordinato su quanto previsto dagli articoli 36 e 39 della Costituzione».

[197] V. in proposito G. Giugni, L. Cafagna, *Democrazia industriale: tesi per un dibattito*, in *Mondo operaio*, n. 7-8/1976, p. 67; ma anche C. Smuraglia, *Introduzione*, cit., p. 14: «il principio consacrato nell'art. 46 della Costituzione non è suscettibile di attuazione e di sviluppo se non lo si inserisce in un contesto più ampio, in cui si collochino non solo i principi consacrati nell'art. 41, ma anche quelli espressi negli artt. 39 e 40, sulla base di un dato unificante e complessivo che è quello che deriva a una corretta lettura dell'art. 3, comma secondo, della Costituzione». Ancora, M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, pp. 15-16 sottolineava che il diritto di collaborare *ex* art. 46 Cost. non si contrappone ai «diritti di organizzazione sindacale nell'impresa riconosciuti dall'art. 39 Cost.»: una «legislazione di attuazione dell'art. 46 Cost. non potrebbe non tener conto del modello di rappresentanza sindacale a livello di impresa accolto dallo Statuto dei lavoratori. Tale legge concepisce la rappresentanza dei lavoratori dell'impresa come istanza di base dei sindacati maggiormente rappresentativi; ammette il pluralismo rappresentativo nell'unità produttiva, configurando un ordinamento di libertà (dai poteri autoritari dell'imprenditore), che non prevede al suo interno alcun sistema di mediazione dei conflitti, ma lascia il compito di amministrare il conflitto, nel modo più efficace per la tutela degli interessi rappresentati, ai sindacati presenti nell'impresa» (*ivi*, p. 16).

nale dei lavoratori assieme al sindacato sia compatibile con la libertà dell'organizzazione sindacale – e, di riflesso, dell'attività sindacale[198] – *ex* art. 39, co. 1, Cost., giacché il principio della libertà sindacale limita «fortemente la discrezionalità del legislatore»[199]. Tuttavia, disporre che la partecipazione decisionale avvenga con l'ausilio del sindacato non postula la fissazione di regole procedurali con legge, potendo essa venire rimessa all'accordo tra le parti. Una cornice legislativa che contempli la figura del sindacato nei processi decisionali interni alle imprese ma rinvii alla contrattazione collettiva circa la definizione concreta delle modalità pare preservare l'autonomia e la libertà delle organizzazioni sindacali[200], e al contempo fornire strumenti utili volti a garantire la tutela della parte debole del rapporto di lavoro e la partecipazione effettiva dei lavoratori[201]. Per converso, il coinvolgimento dei lavoratori, privo di un sostegno sindacale, potrebbe condurre a una «collaborazione funzionalizzata alle scelte manageriali»[202]. Ciò non toglie,

[198] Come chiarito da tempo, l'«attività sindacale» è compresa nella «libertà sindacale», cfr. G. Giugni, *Art. 39*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione*, Bologna-Roma, 1979, vol. I, pp. 266-267.

[199] Così M. Cavino, *Diritto costituzionale del lavoro*, cit., pp. 160-161, a proposito della difficoltà per il legislatore di dare una disciplina omogenea al trattamento dei lavoratori, rispetto a cui intervenne la legge 14 luglio 1959, n. 741 che all'art. 1 stabiliva che il Governo, delegato a adottare decreti legislativi al fine di «assicurare minimi inderogabili di trattamento economico e normativo nei confronti di tutti gli appartenenti ad una medesima categoria», avrebbe dovuto «uniformarsi a tutte le clausole dei singoli accordi economici e contratti collettivi». Con sentenza n. 106 del 1962, la Corte costituzionale "salvò" tale previsione, mentre dichiarò l'illegittimità della proroga del termine per l'adozione dei decreti legislativi operata con la successiva l. 1° ottobre 1960, n. 1027.

[200] D'altronde, la normativa stessa offre numerosi spunti in cui la disciplina di un dato istituto o del rapporto di lavoro richiede il coinvolgimento del sindacato: già segnalava «numerosi testi legislativi, a cominciare dal 1947 e fino alla 1. n. 300 [del 1970] ed alla 1. 11 agosto 1973, n. 533, sul processo del lavoro», in cui «si trovano molteplici norme che riguardano i sindacati, la loro funzione ed i loro poteri» U. Prosperetti, *Libertà sindacale (premesse generali)*, in *Enc. dir.*, 1974, vol. XXIV, p. 500.

[201] Certo, questo rimanda all'annosa questione di quali siano le organizzazioni sindacali a cui la legge dovrebbe fare riferimento, essendo tutt'ora controverso quali sigle – e come individuarle – siano maggiormente rappresentative: per tutti, cfr. in M. Dell'Olio, *Sindacato (dir. vig.)*, cit., pp. 681-682.

[202] A. Michieli, *L'effettiva partecipazione dei lavoratori nell'articolo 46 della Costituzione*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, p. 10. Si v. M. Nigro, *La democrazia nell'impresa*, cit., che pur sostenendo «la partecipazione operaia alla direzione dell'impresa» come «essenziale strumento di liberazione» (*ivi*, p. 88), riconosceva il ruolo fondamentale del sindacato nell'affiancamento alla partecipazione operaia (*ivi*, pp. 128-129).

naturalmente, che per un più preciso coinvolgimento del sindacato sarebbe altresì necessario un intervento legislativo attuativo dell'art. 39 Cost.[203], in parte rimasto «lettera morta»[204].

In secondo luogo, si potrebbe obiettare che la partecipazione dei lavoratori al processo decisionale "mediata" (o al più "integrata") dal sindacato non considera, da un lato, che l'art. 46 attribuisce ai *lavoratori* un *diritto soggettivo* di collaborare, e, dall'altro, che la partecipazione dei lavoratori nelle imprese costituisce l'estrinsecazione, a livello aziendale, della «effettiva partecipazione» degli stessi «all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese» *ex* art. 3, co. 2, Cost., il quale, «in connessione con l'art. 1 Cost., fornisce un tetto alle varie forme di democrazia partecipativa»[205]. Detto altrimenti, la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa è funzionale alla partecipazione degli stessi nella società democratica[206], e, in quest'ottica,

[203] Rilevava G. Pera, *Libertà sindacale (dir. vig.)*, in *Enc. dir.*, 1974, vol. XXIV, p. 513, che «l'art. 39 inibisce al legislatore di intervenire in materia sindacale, ad eccezione di quanto è legittimato a fare ai fini, appunto, dell'attuazione della norma».

[204] G. Giugni, *Art. 39*, cit., p. 257. In proposito si v. la proposta di legge di iniziativa popolare promossa dalla CGIL nel 2016 (e mai discussa dal Parlamento) per l'introduzione di una *Carta dei diritti universali del lavoro*, il cui titolo II era dedicato all'attuazione degli artt. 39 e 46 Cost. A commento della proposta, v. il fascicolo della *Riv. giur. lav.* n. 1/2016, spec. il contributo di D. Gottardi, *La partecipazione dei lavoratori*, pp. 109 ss.; sul profilo della codeterminazione, cfr. anche E. Ales, *Libertà sindacale vs partecipazione? Assenze, presenze e possibilità nello Statuto dei lavoratori*, in *Riv. giur. lav.*, n. 1/2020, pp. 143-144.

[205] A. Algostino, *Il principio di eguaglianza in senso sostanziale*, in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 274, riprendendo B. Caravita, *Oltre l'eguaglianza formale. Un'analisi dell'art. 3 comma 2 della Costituzione*, Padova, 1984, p. 105; più di recente cfr. anche C. Luzzi, *Licenziamenti e Costituzione. Inquadramento, criticità e prospettive del diritto al lavoro stabile*, Torino, 2025, p. 35. Tale discorso si ricollega all'ampio e annoso dibattito sulla democrazia economica, a cui in questa sede si è potuto solamente accennare (v. *supra*, nt. 11).

[206] Sul piano filosofico, tale linea di pensiero è stata percorsa e ampiamente sviluppata da Axel Honneth. Nel suo ultimo libro, il filosofo tedesco individua cinque "requisiti minimi" che devono essere soddisfatti affinché i lavoratori possano contribuire "liberamente" al processo democratico, tra cui un diritto alla partecipazione nelle decisioni organizzative sui modi e sui fini della propria attività, cfr. A. Honneth, *Il lavoratore sovrano. Lavoro e cittadinanza democratica* [2023], Bologna, 2025, pp. 75-76. Honneth muove dalla considerazione che «finché non hanno alcuna voce in capitolo nella definizione degli obiettivi di produzione e nell'organizzazione del processo lavorativo, i lavoratori non dispongono delle condizioni necessarie per l'esercizio dei loro diritti democratici di cittadinanza» e, ancora, che «nelle società democratiche, i rap-

l'art. 46 Cost. configurerebbe, nell'ambito dell'impresa, «una sorta di "*status activae civitatatis*" per il lavoratore»[207], il quale può offrire un contributo «*vitale* […] alla convivenza»[208].

Vi sono però due elementi da considerare. Primo, il *diritto* di cui all'art. 46 Cost. può esplicarsi attraverso altre forme di coinvolgimento diretto dei lavoratori nelle imprese, peraltro già esistenti nell'ordinamento italiano e da ultimo previste – pur con i limiti di cui si è detto – dalla legge n. 76/2025, soprattutto attraverso i diritti di consultazione e informazione. Secondo, non sono da escludere strumenti alternativi ed effettivi di partecipazione *indiretta* nelle imprese che possano incidere sul processo decisionale degli organi direttivi, onde «contrastare l'estraniazione dei lavoratori da processi produttivi sempre in evoluzione»[209]. Per esempio imponendo – con legge – la consultazione dei lavoratori, anche per tramite di loro rappresentanti, in merito alle decisioni imprenditoriali, per lo meno con riguardo a talune questioni, ed eventualmente rendendo il parere espresso dai

porti di lavoro sarebbero organizzati in modo sufficientemente equo e giusto solo se fossero a loro volta democratizzati in misura tale che, al loro interno, ogni lavoratore e ogni lavoratrice possano concepirsi già come membri di una collettività che si autodetermina» (*ivi*, p. 8, nella *Presentazione all'edizione italiana* da lui scritta). Nel pensiero di Honneth, i sindacati svolgono senz'altro un ruolo nella codeterminazione aziendale (cfr. Id., *Il diritto della libertà. Lineamenti per un'eticità democratica* [2011], Torino, 2015, cap. 6, § 2, lett. *c*), ma la partecipazione dei lavoratori deve partire (anche) dal basso. Nella riflessione giuslavoristica, l'influenza honnethiana in tema di partecipazione democratica dei lavoratori emerge in A. Perulli, *Per una filosofia politica del diritto del lavoro: neo-repubblicanesimo e liberà sociale*, in *Lav. dir.*, n. 4/2020, spec. pp. 803-805, nonché Id., *Workers' Participation in the Firm: Between Social Freedom and Non-Domination*, in *Biblioteca '20 Maggio'*, n. 2/2019, spec. pp. 57 ss.

[207] F. Angelini, *Il principio pluralistico in senso sociale*, in M. Benvenuti, R. Bifulco (a cura di), *Trattato di diritto costituzionale*, cit., vol. II, p. 157, riprendendo A. Apostoli, *Art. 46*, cit., p. 471. Sulla triade lavoro, diritti di cittadinanza e partecipazione, cfr. più di recente B. Vimercati, *Lavoro, partecipazione e diritti di cittadinanza*, cit., pp. 364 ss.

[208] F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, Roma, 2019, p. 66. Si v. anche F. Pizzolato, C. Buzzacchi, *Le poste in gioco costituzionali del futuro del lavoro*, in *Dir. cost.*, n. 2/2023, p. 11, che insistono sulla necessità del «recupero di una dimensione collettiva della partecipazione economica dei lavoratori, fondamentale per inverare l'uguaglianza nella sfera dei rapporti economici e l'aspirazione costituzionale a una democrazia non meramente di investitura. Il legame tra dimensione democratica dell'ordinamento e promozione di una società, i cui membri si distinguono per un apporto alla comunità di appartenenza, da conferire attraverso il lavoro».

[209] M. Benvenuti, *Democrazia e potere economico*, cit., p. 270.

lavoratori vincolante[210]. In questo modo i lavoratori non verrebbero coinvolti direttamente nella definizione delle decisioni di dettaglio né potrebbero considerarsi responsabili per la scelta finale adottata dall'organo competente nell'impresa. Onde garantire l'effettività di tale "coinvolgimento" dei lavoratori, sarebbe poi necessario istituire un organo di supervisione che fosse messo nelle condizioni di vigilare *effettivamente* sulla corretta applicazione delle procedure consultive.

Da ultimo, occorre rammentare che l'art. 46 pone una riserva di legge circa i "modi" e i "limiti" della partecipazione dei lavoratori. La dottrina si è interrogata sulla natura di riserva assoluta o relativa della stessa, senza giungere a una conclusione unanimemente condivisa[211]. Anche accogliendo la tesi della riserva relativa, dovrebbe riconoscersi alla legge il "compito" di «dare una cornice certa alla partecipazione e al conflitto istituzionalizzato, pur potendo rinviare alla contrattazione l'eventuale definizione della scelta dei "modi" e della declinazione nelle singole realtà imprenditoriali»[212]. L'introduzione di una legge che definisca – in termini vincolanti – una "cornice" in materia di partecipazione dei lavoratori, anche aprendo, per esempio, alla presenza del sindacato, non pare pertanto confliggere col disegno costituzionale.

---

[210] Sulla scia di quelli che M. D'Antona, *Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, cit., pp. 4-5 classificava come «diritti di codecisione» e «diritti di controllo», che mantengono distinti i ruoli e le responsabilità delle parti, in relazione ai quali «assume un rilievo centrale la forma della rappresentanza dei lavoratori a livello di impresa, che può essere esclusiva o a canale singolo, quando le associazioni sindacali e le loro rappresentanze nell'impresa sono titolari sia dei diritti di contrattazione che di quelli di partecipazione, e può essere dualistica, o a canale doppio, se accanto alle rappresentanze sindacali viene istituito un organismo di rappresentanza generale e unitaria dei lavoratori dell'impresa o dell'unità produttiva».

[211] Nel senso di una riserva assoluta, M. Pedrazzoli, *Partecipazione, costituzione economica e art. 46 della Costituzione*, cit., pp. 443-444; G. Proia, *La partecipazione dei lavoratori tra realtà e prospettive. Analisi della normativa interna*, in *Dir. rel. ind.*, n. 1/2010, p. 62; D. Nocilla, *Riserva di legge*, in *Enc. Treccani – diritto online*, 2019; nel senso di una riserva relativa, J. Luther, *Garanzie e limiti costituzionali del diritto alla cogestione delle aziende: la sostenibilità di equivalenti italiani alla Mitbestimmung*, cit., p. 143; v. *infra*, nt. 212.

[212] A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici*, cit., p. 113. Come riporta M. Corti, *Art. 46*, cit., p. 245, secondo la «dottrina maggioritaria e condivisibile» la riserva *ex* art. 46 «deve essere interpretata come un invito al legislatore a dare attuazione al diritto ivi sancito: essa, tuttavia, non impedisce alle parti sociali di provvedere autonomamente in materia mediante la contrattazione collettiva».

6. Conclusioni

Nel presente contributo si è provato a individuare le questioni che paiono maggiormente controverse della legge n. 76/2025, nonché apprezzarne il carattere innovativo rispetto al precedente quadro normativo in tema di partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Sulla base dell'analisi svolta, sembrano potersi segnalare cinque criticità principali della legge.

In primo luogo, molti degli strumenti partecipativi ivi dettagliati erano già previsti dalla normativa nazionale, in larga parte attuativa di quella sovranazionale, specialmente con riguardo ai diritti di informazione e consultazione dei lavoratori, ma in misura minore anche in materia di partecipazione finanziaria (§ 3). Non solo: come rilevato già da parte della dottrina, la legge non pare nemmeno tenere in debita considerazione i progressi raggiunti dalla normativa sovranazionale, tanto sul piano lessicale – il legislatore non fa uso del termine "coinvolgimento" impiegato dalle direttive europee se non con riguardo alla partecipazione organizzativa[213] – quanto su quello sostanziale, non prevedendo la legge alcun riferimento alla dimensione transnazionale delle imprese e alle nuove frontiere della partecipazione generate dal progresso tecnologico, contrariamente alla normativa sovranazionale, e ponendo in ombra la contrattazione collettiva, la quale è invece valorizzata in ambito europeo[214].

In secondo luogo, non pare giustificata l'espunzione delle società a partecipazione pubblica (ma anche di altri soggetti, quali gli istituti di credito, le banche e le imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali) dall'ambito applicativo soggettivo della legge, *a fortiori* se si considera

[213] V. *supra*, § 4.2, punto *3*).

[214] Nel dettaglio di tali rilievi, cfr. A. Alaimo, *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'*employee's involvement *di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, cit., spec. pp. 12 ss., dove l'A. richiama, oltre alla normativa citata nel § 2, specialmente l'*Action Program* della Confederazione europea dei sindacati (ETUC), nella parte in cui si afferma che «collective bargaining, participation and co-determination are decisive issues, not least because of the acceptance of AI in operational use», e due risoluzioni del Parlamento europeo, una del 16 dicembre 2021 sulla democrazia sul luogo di lavoro (v. *supra*, nt. 81) e l'altra del 13 marzo 2025 sugli aspetti sociali e occupazionali dei processi di ristrutturazione, da cui emerge che la partecipazione e la contrattazione collettiva sono entrambe prassi importanti nell'anticipazione e nella gestione dei processi di ristrutturazione, degli sviluppi tecnologici e delle transizioni.

che esse impiegano – stando ai dati relativi al 2022 – quasi un milione di lavoratori (§ 4.1).

In terzo luogo, si registra la pressoché totale assenza di obblighi gravanti sull'impresa e di norme direttamente applicabili (salvo quelle relative all'aumento della soglia della quota sottratta all'IRPEF *ex* art. 5 e alla formazione dei rappresentanti dei lavoratori *ex* art. 12 e, se attivata, ai passaggi della procedura consultiva *ex* art. 10) (§ 4.2). Come si è provato a illustrare, la legge rende la partecipazione un «beneficio individuale erogabile a discrezione dell'impresa»[215], dal momento che l'attivazione di strumenti di partecipazione decisionale, finanziaria, organizzativa e consultiva è rimessa di fatto a una libera scelta di quest'ultima. E difatti le organizzazioni datoriali hanno sostenuto dapprima la proposta CISL (anche) per l'assenza obbligatorietà norme[216], e poi plaudito alla legge approvata dal Parlamento per il mantenimento della «natura volontaria dell'adozione dei modelli partecipativi, evitando automatismi contrattuali e salvaguardando la libertà statutaria delle imprese»[217].

In quarto luogo, la legge non introduce una "cabina di regia" forte che possa esercitare poteri effettivi di controllo o supervisione sulla corretta implementazione di forme di partecipazione a livello azien-

---

[215] V. Barzotti, *La Partecipazione dei Lavoratori agli Utili d'Impresa, una legge tradita per una contropartita?*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, p. 3; analogamente, cfr. M. Tufo, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese è legge… o forse no?*, in *Diritti & Lavoro Flash*, n. 4/2025, p. 6.

[216] Così si evince dalle audizioni rese dalle organizzazioni datoriali in Parlamento, spec. in dinanzi al Senato della Repubblica; cfr. per esempio la *memoria* depositata dalla Confindustria in occasione dell'audizione del 1° aprile 2025, p. 3: «È positivo, dunque, che la previsione di meccanismi ulteriori, diretti ad accrescere le forme di partecipazione dei lavoratori in azienda, sia 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. Ed è infine altrettanto positivo che anche l'eventuale ampliamento delle procedure consultive non risulti obbligatorio, ma sia rimesso ad una ponderata valutazione derivante dalla contrattazione aziendale». V. altresì le memorie in occasione delle audizioni del 25 marzo 2025 depositate da *Confartigianato*, p. 2; *Confcommercio*, pp. 1-2; *ConfimiInustria*, p. 5; *Federdistribuzione*, p. 5; e dell'audizione del 27 marzo 2025 della *CIDA*, p. 3. In senso contrario si è espressa nell'audizione del 25 marzo 2025 la UIL, su cui cfr. la *memoria*, p. 10, in cui l'A.S. 1407 viene definito un «compromesso al ribasso, con una contrattazione collettiva fortemente indebolita e un'eccessiva discrezionalità lasciata alle imprese».

[217] Così il Vice-Presidente della Confindustria M. Marchesini, *Un confronto improntato a rispetto e attenzione*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, p. 4.

dale. Come si è visto (§ 4.3), la nuova Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori non può adottare decisioni vincolanti in merito a eventuali controversie interpretative sorte all'interno delle imprese, né può imporre agli organismi paritetici di adottare misure correttive a fronte della riscontrata violazione delle norme procedurali relative alla partecipazione dei lavoratori.

In quinto luogo, colpisce l'eclissamento del sindacato (peraltro in una legge promossa da un'organizzazione sindacale), soggetto che dovrebbe invece rivestire un ruolo centrale soprattutto con riguardo alla partecipazione gestionale dei lavoratori nelle imprese (§ 5), quale canale necessario per esprimere e "mediare" la conflittualità[218] (§ 2).

Per riprendere il quesito posto in apertura, e cioè se la legge n. 76/2025 dia attuazione all'art. 46 Cost. e consenta così di ritenere "mantenuta" la "promessa costituzionale" ivi contenuta, sembra difficile formulare una risposta positiva. È senz'altro vero che per giudizi più consapevoli sull'effettività del modello partecipativo delineato dalla legge è necessario attendere, giacché, come ammonito da Tiziano Treu, «dipenderà della volontà /disponibilità dei destinatari, qui le parti sociali, di dare seguito alle indicazioni non vincolanti del legislatore nelle modalità che ritengono più adeguate nelle variabili condizioni del loro contesto»[219]. Tuttavia, alla luce della suesposta disamina delle sue disposizioni, paiono condivisibili le conclusioni di Pietro Ichino, secondo cui la legge n. 76/2025 «ha un solo merito: quello di avere posto di nuovo il tema della partecipazione dei lavoratori nelle imprese al centro dell'agenda del sistema delle relazioni industriali in Italia»[220].

---

[218] Risuona qui un'espressione di F. Pizzolato, *I sentieri costituzionali della democrazia*, cit., p. 99: la «conflittualità esiste e va espressa, ascoltata, avviata a mediazione e dunque governata».

[219] T. Treu, *Ancora sulla partecipazione*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, p. 5. Così anche M. Tiraboschi, *Finalità e oggetto (articolo 1)*, cit., p. 9, che, pur accogliendo con favore la nuova legge, ha rimarcato che adesso sta agli «attori del sistema […] coltivare questa nuova opportunità» (in termini positivi cfr. anche gli altri contributi in M. Tiraboschi (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori (approvata dal Parlamento il 14 maggio 2025)*, cit.; M. Corti, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, in *Lav. Dir. Eur.*, n. 2/2025, pp. 10-11 e 19, che però sottolinea *ivi*, p. 20, anche come si potesse «fare di più»).

[220] Cfr. l'intervista a Pietro Ichino, a cura di Cinzia Brunazzo, pubblicata il 18 giugno 2025 in *Noi & il lavoro*, dove Ichino aggiunge che «la nuova legge non fa altro che menzionare buone pratiche in questo campo, che potevano benissimo essere oggetto di contrattazione aziendale anche prima; non contiene né incentivi fiscali adeguati per

Il tema è quantomai ampio e complesso, e in questa sede non si può proporre una soluzione definitiva a un problema risalente (almeno) quanto la Costituzione stessa[221]. D'altra parte, la strada percorsa dal legislatore non pare pienamente soddisfacente per le ragioni che si è cercato di illustrare. Una soluzione più coerente con il dettato costituzionale avrebbe potuto consistere nell'approvazione di una legge che stabilisse in termini vincolanti e non meramente facoltizzanti i "modi" e i "limiti" della partecipazione dei lavoratori, o che per lo meno delineasse una "cornice" da integrare poi con lo strumento della contrattazione collettiva, nel rispetto della riserva di legge posta dall'art. 46 Cost. Inoltre, sarebbe stato auspicabile incentivare un coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel processo di definizione delle modalità di partecipazione, almeno con riguardo alla partecipazione gestionale, rimettendo la disciplina nel dettaglio agli accordi tra le parti, sì da salvaguardare la libertà sindacale.

* * *

Abstract

Ita

Il contributo analizza la legge n. 76/2025 in materia di partecipazione dei lavoratori nelle imprese, volta a dare attuazione all'art. 46 Cost. a distanza di quasi ottant'anni dall'entrata in vigore della Costituzione italiana (§ 1). Dopo un inquadramento del dibattito costituente e delle implicazioni concettuali sottese alla formulazione dell'art. 46 Cost. (§ 2), si procede alla ricostruzione del quadro normativo nazionale, in larga parte attuativo di quello sovranazionale, rilevante in materia di partecipazione dei lavoratori nelle imprese (§ 3), anche al fine di valutare l'innovatività della legge in commento. L'analisi si

la diffusione della partecipazione azionaria dei lavoratori, né le correzioni necessarie di alcuni ostacoli normativi che oggi frenano la partecipazione nelle società a governance duale».

[221] In realtà, come si è detto, il problema della partecipazione dei lavoratori nelle imprese si presenta già prima dell'entrata in vigore della Costituzione, con le nel primo dopoguerra (v., *supra*, nt. 13) e poi, con maggiore forza, con l'esperienza dei consigli di gestione (v., *supra*, § 2).

sofferma sulle disposizioni della legge (§ 4), con particolare riguardo all'oggetto e ai fini (§ 4.1), alle forme della partecipazione ivi disciplinate (§ 4.2) e all'organo di controllo e monitoraggio per la partecipazione dei lavoratori con essa introdotto (§ 4.3). Seguono alcune considerazioni sulla partecipazione decisionale dei lavoratori e sul ruolo delle organizzazioni sindacali, non adeguatamente considerate nel testo legislativo (§ 5). In chiusura si sistematizzano i risultati dell'indagine, dai quali sembra emergere che la legge n. 76/2025 rappresenta un'occasione di riapertura del dibattito – invero mai sopito – sulla partecipazione dei lavoratori nelle imprese, senza tuttavia tradursi in un'effettiva attuazione all'art. 46 Cost. (§ 6).

En

This article analyzes Law No. 76/2025 on workers' participation in enterprises, aimed at implementing Article 46 of the Italian Constitution nearly eighty years after its entry into force (§ 1). After outlining the constituent debate and the conceptual implications underlying the wording of Article 46 (§ 2), the article examines the national legal framework —largely shaped by supranational law — relevant to workers' participation in enterprises (§ 3), also with a view to assessing the innovativeness of the law. The discussion then focuses on the provisions of the law (§ 4), with regard to its objects and scopes (§ 4.1), the forms of participation therein provided (§ 4.2), and the supervisory and monitoring body for workers' participation introduced by the law (§ 4.3). This is followed by some considerations on workers' decision-making participation and the role of trade unions, which are not adequately addressed in the legislative text (§ 5). The article concludes by systematizing the results of the analysis, from which it appears that Law No. 76/2025 provides an opportunity to reopen a debate — never entirely settled — on workers' participation in enterprises, yet without achieving the effective implementation of Article 46 of the Constitution.

Costituzionalismo.it

Email: info@costituzionalismo.it
Registrazione presso il Tribunale di Roma
ISSN: 2036-6744 | Costituzionalismo.it (Roma)