



Numero 1 / 2026

Antonio CARBONELLI

**La legge sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione
delle imprese, tra norme inutili e incostituzionali**

La legge sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, tra norme inutili e incostituzionali

Antonio CARBONELLI

Avvocato giuslavorista e filosofo a Brescia

Grazie per l'invito e congratulazioni per l'organizzazione.

Chi mi conosce sa che di tanto in tanto propongo la citazione di qualche passo tratto dalla letteratura filosofica o economica.

Vediamone uno.

L'operosità migliora in proporzione all'incoraggiamento che riceve. Dove i salari sono elevati troveremo sempre lavoratori più attivi, diligenti e solleciti. Taluni lavoratori, invero, quando possono guadagnare in quattro giorni ciò che li manterrà per una settimana, rimarranno oziosi per gli altri tre. Questo, tuttavia, non vale affatto per la maggior parte. Al contrario, quando sono pagati generosamente a cottimo, i lavoratori tendono a strafare e a rovinarsi la salute in pochi anni. Il lavoro intenso, sia della mente che del corpo, continuato per diversi giorni di fila, nei più è seguito naturalmente da un grande desiderio di riposo che, se non ostacolato dalla forza o da necessità impellente, è quasi irresistibile. È la voce della natura, che richiede di essere sollevata con qualche indulgenza, talvolta soltanto con il riposo, ma talvolta anche con la distrazione e con il divertimento. Se non vi si accondiscende, le conseguenze spesso sono pericolose, talvolta fatali, e quasi sempre tali da portare, prima o poi, alla malattia professionale. Se i datori di lavoro ascoltassero sempre i dettami della ragione e dell'umanità, avrebbero spesso occasione di moderare, anziché incitare, l'operosità di molti dei loro dipendenti. L'uomo che lavora in modo tanto moderato, da essere in grado di lavorare costantemente, non soltanto preserva la sua salute più a lungo, ma, nel corso dell'anno, esegue la massima quantità di lavoro.

Chi ha scritto queste parole?

Noam Chomsky, nel suo *Sistemi di potere* (2013), rileva acutamente che si tratta di un autore che *tutti venerano ma nessuno legge*. Chi è questo autore?

È niente meno che Adam Smith, che, a torto o a ragione, è considerato il padre dell'economia politica, nella prima parte del suo *La ricchezza delle nazioni*, di cui l'anno prossimo ricorrono i 250 anni dalla pubblicazione.

Nel nostro ordinamento, l'art. 46 della Costituzione dispone sin dal 1.1.1948 che, *Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.*

Si apprezza l'intento di dare attuazione a un articolo della Costituzione: anche perché la battuta che gira tra i professori di diritto costituzionale è l'unico articolo veramente attuato sarebbe il 12: *La bandiera della Repubblica è il tricolore verde, bianco, rosso, a tre bande verticali di eguali dimensioni.*

Ma ahimè, settantasette anni dopo l'entrata in vigore della Costituzione, la legge 15.5.25, n. 76, nonostante la finalità declamata all'art.1 di dare *attuazione all'art.46 della Costituzione*, contiene disposizioni in parte inutili, o addirittura limitative della possibilità di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, in parte in contrasto con lo stesso art. 46 Cost.

Aspetti inutili.

Cominciamo dagli aspetti inutili.

Quanto a quella che la legge chiama *partecipazione gestionale*, non v'è nessun bisogno di una disposizione di legge per dare agli statuti delle società la possibilità (meramente eventuale) di prevedere la partecipazione *di uno o più rappresentanti dei lavoratori dipendenti al consiglio di sorveglianza* (art. 3), o di prevedere *la partecipazione al consiglio di amministrazione di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti* (art. 4).

Non v'è nessun bisogno di una legge specifica per dare alle aziende la possibilità di *distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota degli utili* (art. 5) o di *attribuzione di azioni in sostituzione di premi di risultato* (art. 6).

Quanto poi alle esenzioni fiscali ivi previste, per prima cosa v'è da chiedersi che bisogno vi sia di una norma generale e astratta per prevedere delle esenzioni limitatamente all'anno 2025; in secondo luogo, sarebbe stato sufficiente e più appropriato un emendamento alla legge finanziaria, oggi detta legge di stabilità.

Tanto più che l'emissione di azioni o altri strumenti finanziari partecipativi a favore dei prestatori di lavoro era già prevista dall'art.2349 c.c., anche con possibilità di prevedere norme particolari per quanto riguarda la relativa possibilità di trasferimento.

Nelle società quotate, inoltre, è pratica diffusa prevedere piani di compensi basati su strumenti finanziari a favore di amministratori e alti dirigenti, sotto forma di azioni, c.d. *stock grant*, o di diritto di sottoscrivere a prezzo predeterminato azioni di futura emissione, c.d. *stock options*.

Anche se una serie di crisi e scandali finanziari ha mostrato che tali operazioni non sono prive di profili problematici: di qui l'introduzione, nel 2005, dell'art.114 *bis* nel TUF, con l'imposizione di obblighi particolari di trasparenza.

Quanto a quella che la legge chiama *partecipazione organizzativa*, non v'è nessun bisogno di una disposizione di legge per dare alle *aziende di cui all'articolo 1* (cioè, a tutte le aziende private) la possibilità (peraltro sempre meramente eventuale) di *promuovere l'istituzione di commissioni paritetiche, finalizzate alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro* (art. 7).

O di *prevedere nel proprio organigramma dei referenti della formazione, dei piani di welfare, delle politiche retributive, della qualità dei luigi di lavoro, della conciliazione e della genitorialità nonché quelle dei responsabili della diversità e dell'inclusione delle persone con disabilità* (art. 8, comma 1).

O di *favorire non meglio identificate forme di partecipazione dei lavoratori all'organizzazione delle imprese* (art. 8, comma 2).

Oppure, quanto a quella che la legge chiama *partecipazione consultiva*, non v'è nessun bisogno di costituire *commissioni paritetiche* per effettuare non meglio identificate procedure di *consultazione preventiva ... in merito alle scelte aziendali* (art. 9).

O di *procedimentalizzare in maniera rigida la procedura di consultazione* (art. 10).

Ma ve l'immaginate il fondatore della Fininvest quanto si sarebbe lasciato suggerire da *commissioni paritetiche*, o da non meglio identificate procedure di *consultazione preventiva*, come formulare *piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro?*

Se poi guardiamo alla realtà dei rapporti di lavoro, si sono già dimostrati ben più efficaci, rispetto a tante *commissioni paritetiche*, gli obblighi di *informazione e consultazione in sede aziendale* su determinate materie posti in capo al datore di lavoro che occupa oltre 50 dipendenti.

Al riguardo, è già intervenuto il decreto legislativo n. 25 del 2007, in attuazione della direttiva 2002/14/CE, e già integrato, in due riprese, con l'art. 1, comma 227, L. 234/21 (c.d. Legge di Bilancio 2022), come modificato dall'art. 37 (quattro terzi pigreco erre tre) L. 144/22.

Trattasi di normativa, tra l'altro, già recepita da numerosi CCNL, quali, ad esempio l'art. 9 della I sezione del CCNL industria metalmeccanica privata, che costituisce il CCNL trainante della contrattazione collettiva nel settore privato.

Così come, per finire sugli aspetti inutili, non si comprende a cosa possa servire una *commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori*, con i compiti ivi previsti e senza *compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque determinati* (art. 13).

Forse che le scelte aziendali possono attendere il *parere non vincolante su eventuali controversie interpretative* da parte di una simile commissione?

Francamente, riesce difficile immaginare quante saranno le società che si avvarranno di questa nuova legge.

Che risulta pertanto inutile sia nel suo complesso, sia negli aspetti che si sono evidenziati.

Non solo. Ma si tratta di norme non soltanto inutili, ma persino restrittive: ora tali possibilità sono date soltanto entro i limiti fissati dalla L. 76/25, mentre, in assenza di previsione, non vi erano limiti.

Molto più interessante, nella legislazione di quest'anno, sarebbe invece approfondire i contenuti della L. 35/25, sulla delimitazione della responsabilità patrimoniale del collegio sindacale, modificativa dell'art.2407 c.c.: che invece è passata quasi sotto silenzio.

Aspetti incostituzionali.

Visti gli aspetti inutili e meramente declamatori, passiamo agli aspetti della legge 76/25 che appaiono contrari alla Costituzione.

L'art. 46 della Costituzione, leggiamolo di nuovo, dispone che, *Ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende.*

Ebbene, dove sarebbe, in questa nuova legge, il *diritto* dei lavoratori - così lo chiama l'art. 46 Cost. - a *collaborare alla gestione delle aziende*?

Il contenuto della legge è tutto un *le imprese ... possono*.

Di *diritto dei lavoratori* non c'è nulla. Dunque, abbiamo la compiacenza di non parlare di *attuazione dell'art. 46 Cost.*, ammesso che se ne sentisse il bisogno impellente.

Ma prima ancora, e come primo interrogativo che ci si dovrebbe porre quando si parla di *contrattazione collettiva*, di quali *lavoratori* stiamo parlando?

L'art. 39 Cost. dispone che sono *I sindacati registrati* quelli che *Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce.*

Quanto a quella che la legge chiama *partecipazione gestionale*, l'art. 3 della nuova legge, relativo alle rare imprese ove v'è il *consiglio di sorveglianza*, limita la possibilità di *partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori ai consigli di sorveglianza* a una precisa condizione: che essa sia *disciplinata dai contratti collettivi*.

L'art. 4, relativo alle *società* in cui è presente il *consiglio di amministrazione* (dunque sono lasciate fuori tutte le imprese medie e piccole), egualmente limita la possibilità di *partecipazione al consiglio di amministrazione di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti*, a una precisa condizione: che essa sia *disciplinata dai contratti collettivi*.

Quanto a quella che la legge chiama *partecipazione organizzativa*, l'art. 7, sulla possibilità di *istituzione di commissioni paritetiche, finalizzate alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro*, ha il pregio di dimenticarsi di tali limitazioni, e parla di *rappresentanti dei lavoratori* senza specificazioni ulteriori.

L'art. 8, sulla possibilità di *prevedere 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* limita tale possibilità alla condizione che essa sia *disciplinata dai contratti collettivi*: ma attenzione, purché siano *contratti collettivi aziendali*, non qualsiasi contratto collettivo.

Quanto a quella che la legge chiama *partecipazione consultiva*, l'art. 9, sulla possibilità di istituire *commissioni paritetiche* per effettuare non meglio identificate procedure di *consultazione preventiva in merito alle scelte aziendali*, al comma 2 pure pone una limitazione ben precisa: *i contratti collettivi, precisa, definiscono la composizione delle commissioni paritetiche nonché le sedi, i tempi, le modalità e i contenuti della consultazione*.

Dunque, la possibilità di *prevedere la partecipazione dei lavoratori al consiglio di sorveglianza*, la possibilità di *prevedere la partecipazione al consiglio di amministrazione*, la possibilità di *istituzione di commissioni paritetiche*, la possibilità di *prevedere dei referenti* su alcuni temi, la possibilità di istituire *commissioni paritetiche* per effettuare non meglio identificate procedure di *consultazione preventiva*, che prima della legge non era disciplinata, e dunque era libera da parte delle aziende, viene ora confinata entro i limiti della contrattazione collettiva via via individuata dai singoli articoli di questa legge.

Legge che risulta dunque persino restrittiva, rispetto a quanto sino alla sua promulgazione era consentito senza limitazioni dall'ordinamento e dall'autonomia contrattuale delle società.

Bene. Di quali rappresentanti dei *lavoratori* stiamo parlando, dunque?

L'art. 2, *definizioni*, intende come *contratti collettivi* quelli definiti dall'art.51 D.lgs. 81/15: *i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria*.

Ma come?

Quanto ai *contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria*, l'art. 19 della L.300/70, Statuto dei Lavoratori, limita la possibilità di costituzione delle *Rappresentanze sindacali* all'ambito delle *associazioni sindacali, che siano firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva* o, all'esito della sentenza n.231/13 della Corte costituzionale, a quelle *che, pur non firmatarie dei contratti collettivi applicati nell'unità produttiva, abbiano*

comunque partecipato alla negoziazione relativa agli stessi contratti quali rappresentanti dei lavoratori dell'azienda.

Dunque, il datore di lavoro può scegliersi con chi contrattare e con chi no: gli basta non ammettere un'organizzazione sindacale non firmataria di *contratti collettivi di lavoro applicati nell'unità produttiva* alla *negoziazione relativa* alla contrattazione collettiva, per impedirle la nomina di *Rappresentanze sindacali* e la c.d. agibilità sindacale, ossia le prerogative garantite dagli artt. 20, 21, 22, 23, 24, 25, e 27 dello Statuto dei Lavoratori.

Agibilità sindacale che, vale la pena di ricordarlo, soprattutto a chi non mastica particolarmente il diritto sindacale, riguarda diritto di assemblea, *referendum*, nulla osta per il trasferimento dei dirigenti sindacali, permessi retribuiti, permessi non retribuiti, diritto di affissione e diritto a locali idonei per le riunioni sindacali.

E proprio tale problema attualmente è oggetto di una nuova e ulteriore questione di legittimità costituzionale, che sarà discussa in Corte costituzionale all'udienza fissata per il prossimo 8 ottobre.

Quanto poi ai *contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale*, sono sempre più frequenti le disposizioni di legge che assegnano alla contrattazione collettiva un'efficacia c.d. *erga omnes*, ossia non limitata alle parti aderenti alle organizzazioni stipulanti il contratto collettivo.

Addirittura, una importante norma processuale, l'art. 360 c.p.c., consente il ricorso per cassazione *per violazione o falsa applicazione*, tra le altre cose, *dei contratti e accordi collettivi nazionali di lavoro*.

Ma l'art. 39 Cost. dispone che sono *I sindacati registrati* quelli che *Possono, rappresentati unitariamente in proporzione dei loro iscritti, stipulare contratti collettivi di lavoro con efficacia obbligatoria per tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce*.

Dunque, prima o poi qualcuno potrebbe decidere di accorgersi che ogni norma che conferisce efficacia generalizzata alla contrattazione collettiva risulta in contrasto con l'art. 39 Cost.

In secondo luogo, e prima ancora, quale garanzia c'è, nella nostra legge, che i *rappresentanti dei lavoratori*, abilitati alle forme di *partecipazione alla gestione delle imprese* ivi previste, abbiano una rappresentanza effettiva dei lavoratori: se non li votano, non li scelgono, non li eleggono?

La risposta è ovvia. Nessuna.

Un'ultima annotazione riguarda gli sgravi fiscali previsti, ma limitatamente, si noti, all'anno 2025, per la *distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota degli utili* (art. 5) o per l'*attribuzione di azioni in sostituzione di premi di risultato* (art. 6).

In primo luogo, nelle società per azioni non quotate in borsa le azioni possono risultare di fatto del tutto invendibili, e quindi valere poco o nulla: manca la suscettibilità di valore economico, che sarebbe solo nominale, ma non effettiva.

Si pone infatti il problema del diritto di recesso dalla spa, secondo la disciplina dell'art. 2437 c.c., con le conseguenti limitazioni alla possibilità di vendita delle azioni.

Azioni che in tal modo, di fatto, possono risultare carta straccia, o quasi.

In secondo luogo, v'è da dubitare di quante saranno le imprese che si lasceranno attrarre dallo “zuccherino” di un'esenzione fiscale limitata al solo anno 2025, senza nessuna garanzia di prosecuzione negli anni successivi.

Più che una legge, questa sembra più uno *spot* pubblicitario fine a sé stesso: non si riscontra alcuna utilità per la comunità statale.

In terzo luogo, e prima ancora, tali previsioni sembrano tradursi in un regalo dello Stato alle imprese, che potrebbe risultare persino in contrasto con il divieto di “aiuti di Stato” alle imprese di cui all'art.107 TFUE.

Come se l'Italia non fosse già incorsa abbastanza in procedure di infrazione dinanzi alla CGUE.

Il problema di fondo del diritto del lavoro è la remunerazione del lavoro e la regolamentazione delle condizioni di lavoro, non la composizione degli organi direttivi delle imprese.

Riprendendo la citazione di Adam Smith dell'inizio, *L'operosità migliora in proporzione all'incoraggiamento che riceve.*

Non è questione di partecipazione o meno alla gestione delle imprese.

Questi concetti li ho espressi nell'audizione delle parti sociali dinanzi alla commissione lavoro del Senato lo scorso 2 aprile, prima dell'approvazione della legge, in rappresentanza dell'associazione *Comma2*.

Ma, ovviamente, dall'attuale maggioranza non siamo stati ascoltati.

Detto questo, grazie per l'invito, e grazie per l'attenzione.