



Numero 2 / 2025

Matteo CORTI

Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato

Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato

Matteo CORTI

Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica del Sacro Cuore

Sommario: 1. La legge n. 76 del 2025 e il dibattito italiano sulla partecipazione dei lavoratori. – 2. Dalla proposta di legge della CISL alla legge n. 76/2025: recepimento o tradimento? – 3. Il contesto comparato. – 4. La partecipazione in Germania. – 5. Il modello italiano e quello scandinavo. – 6. E' tempo di rimboccarsi le maniche!

1. La legge n. 76 del 2025 e il dibattito italiano sulla partecipazione dei lavoratori.

Come è stato affermato recentemente dalla Segretaria generale della CISL Daniela Fumarola, a 77 anni dal varo della Costituzione repubblicana abbiamo finalmente una legge che si pone l'obiettivo esplicito di attuare l'art. 46¹ (art. 1, l. 15 maggio 2025, n. 76) e, segnatamente, il diritto dei lavoratori ivi sancito di «collaborare [...] alla gestione delle aziende»². E questo, al di là delle luci e delle ombre che caratterizzano il provvedimento (e le seconde sono probabilmente più numerose delle prime), è già un fatto eclatante in sé, poiché un paio di anni fa sembrava impossibile anche solo pronosticare un esito di questo tipo³.

Non va dimenticata la lunga striscia di insuccessi che hanno accompagnato la prolungata inattuazione del disposto costituzionale. Infatti, della necessità di una legislazione in materia si parla sin dal varo della Carta costituzionale, vista la riserva di legge contemplata dall'art. 46, Cost., che sancisce il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese, «nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi».

I due disegni di legge D'Aragona e Morandi sui Consigli di gestione furono addirittura coevi con i lavori della Costituente⁴, ma con la fine dell'unità nazionale la prospettiva dell'attuazione dell'art. 46, Cost., come anche quella delle altre disposizioni costituzionali sul diritto sindacale (artt. 39 e 40), divenne improvvisamente assai remota. Nella seconda metà degli anni '70 si cominciò a parlare della necessità di una “fase 2 della legislazione di sostegno”⁵. Con tale espressione si

¹ V. l'intervista di F. RICCARDI, *Sindacato. Fumarola: partecipazione svolta storica, Cisl pronta alle intese*, www.avvenire.it, 14 maggio 2025.

² Per un commento accurato di questa disposizione, che ricostruisce anche l'articolato dibattito in seno alla Costituente, v. G. GHEZZI, *Sub art. 46, Cost.*, in G. BRANCA (a cura di), *Commentario della Costituzione. Rapporti economici*, vol. III, Zanichelli-Soc. editrice del Foro italiano, Bologna, 1980, pp. 69 ss. Da ultimo il punto sull'art. 46 della Costituzione è stato fatto dalla dottrina costituzionalistica: v. A. MICHIELI, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Giappichelli, Torino, 2024, spec. p. 150 ss. V., inoltre, anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M. CORTI, *Sub art. 46, Cost.*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, Milano, 2020, pp. 241 ss.

³ Per un primo commento alla legge n. 76/2025 v. T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della Camera dei deputati*, in corso di pubblicazione su *Diritti lavori mercati*. Sulla nuova legge è stato pubblicato anche un instant e-book: v. 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.

⁴ Sull'esperienza dei Consigli di gestione e sui due progetti di legge menzionati nel testo v. ampiamente U. MORELLI, *I Consigli di Gestione dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Edizioni della Fondazione Giovanni Agnelli, Torino, 1977, ove anche una ricostruzione del dibattito sulla partecipazione alla Costituente (pp. 110 ss.).

⁵ Cfr., per es., F. MANCINI, *Per una fase 2 della legislazione di sostegno*, in *Politica del diritto*, 1976, pp. 12 ss.; P. CRAVERI, *Diritti di informazione e legislazione di sostegno*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 1979, pp. 212 ss. Per le principali voci che parteciparono a quel dibattito si rinvia a M. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla*

intendeva un intervento legislativo che, dopo la “fase 1” costituita dallo Statuto dei lavoratori, supportasse i diritti di informazione e consultazione faticosamente conquistati dal sindacato nei contratti aziendali, prima, e nazionali, poi⁶. In quegli anni di fortissima polarizzazione ideologica, il termine «partecipazione» era assai poco in voga persino in ambito CISL.

Eppure, nel 1983 fu presentato uno dei progetti di legge più ambiziosi su questi temi: quello elaborato da Franco Carinci e Marcello Pedrazzoli⁷, che contemplava diritti di informazione e consultazione ad ampio raggio in favore delle RSA, e perfino la cogestione minoritaria nel consiglio di sorveglianza⁸.

Da allora il dibattito sulla partecipazione dei lavoratori, seppur nel complesso calato di intensità rispetto alla fine degli anni '70 e all'inizio degli anni '80, si è risvegliato ciclicamente, spesso in coincidenza con iniziative dell'UE, come l'adozione dello Statuto di società europea e le connesse disposizioni sulla partecipazione dei lavoratori⁹. Nemmeno si è placato il furore progettuale: in Parlamento hanno continuato a essere depositati, legislatura dopo legislatura, disegni di legge in materia di partecipazione, tanto economica che istituzionale. In dottrina si può segnalare la centralità della partecipazione nella proposta di legge sindacale, avanzata nel 2014 dai giuslavoristi raccolti intorno alla rivista «Diritti lavori mercati»¹⁰. Un paio di anni prima, sembrava che finalmente fosse giunta l'ora di sperimentare forme più strutturate e ambiziose di partecipazione dei lavoratori anche nel nostro Paese: nella legge “Fornero” fu, infatti, inserita una delega sulla

partecipazione di fronte alle sfide europee, in *Le Nuove leggi civili commentate*, 2006, 1500-1501, in nota. Per un'attenta ricostruzione delle discussioni di quel periodo v. M.J. BONELLI, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*, Giuffrè, Milano, 1983, pp. 110 ss.

⁶ Cfr. L. SILVAGNA, *Il diritto di informazione nel rapporto di lavoro*, Giuffrè, Milano, 1977, spec. 72 ss. Nell'appendice del volume, in estratto, anche i principali contratti aziendali (i cd. “contratti di sviluppo”) e CCNL nei quali, tra il 1973 e il 1976, furono organicamente inseriti diritti di informazione e, talora, esame congiunto.

⁷ Si può leggere in F. CARINCI, M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Una legge per la democrazia industriale*, Marsilio Editori, Venezia, 1984, ove anche i contributi dei sindacalisti e giuristi che si espressero su di esso: F. Morganti, P. Craveri, F. Galgano, T. Treu, F. Cavazzuti, G. Pera, L. Mengoni, G. Cazzola, A. Stuppini, F. Durán Lopez, W. Däubler, E. Mattina e, ovviamente, F. Carinci e M. Pedrazzoli. La proposta fu presentata in Parlamento il 15 marzo 1983 dal gruppo socialista come d.d.l. n. 4006, primo firmatario l'on. S. Labriola.

⁸ Si prevedeva che il consiglio di sorveglianza fosse formato in modo da riservare ai rappresentanti degli azionisti un posto in più rispetto a quelli dei lavoratori (art. 11, co. 2). Questi ultimi sarebbero stati eletti in parti uguali dai dipendenti della società e dalle istanze regionali o nazionali dei sindacati maggiormente rappresentativi della categoria (art. 18, co. 1). Pur nell'ambito di un modello di governance dualistico, il consiglio di sorveglianza non era chiamato a nominare il consiglio di amministrazione, ma ne avrebbe supervisionato l'attività, autorizzando le decisioni più importanti (ovvero quelle di carattere strategico) (artt. 3, 4 e 9).

⁹ La direttiva e il regolamento sono stati approvati l'8 ottobre 2001 (dir. 2001/86 e reg. n. 2157/2001). Non è, dunque, un caso che tra il 1998 e il 2002 sia stata pubblicata, a cura dell'ISMO, la rivista semestrale *L'impresa al plurale: quaderni della partecipazione*, diretta dal sociologo G. Baglioni, e nel 2005 l'AILLaSS abbia consacrato il proprio convegno annuale proprio alla partecipazione dei lavoratori (cfr. AA.VV., *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese. Atti delle giornate di studio di diritto del lavoro*. Lecce, 27-28 maggio 2005, Giuffrè, Milano, 2006, relazioni di P. OLIVELLI e L. ZOPPOLI).

¹⁰ La proposta di legge può essere consultata, insieme alla sua presentazione, nell'appendice del volume a cura di L. ZOPPOLI, A. ZOPPOLI, M. DELFINO, *Una nuova Costituzione per il sistema di relazioni sindacali?*, Editoriale Scientifica, Napoli, 2014, pp. 539 ss., che raccoglie gli atti del Convegno di Napoli del 28-29 novembre 2013, nel quale fu ampiamente discussa la situazione delle relazioni industriali nel nostro Paese.

Nel capo V della proposta, rubricato «Coinvolgimento e partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese», spiccano, accanto ai diritti di informazione e consultazione, pure alcuni «diritti di codeterminazione» in favore delle RSA o RSU nell'ambito delle «questioni sociali» (art. 7). L'elenco di queste ultime, come anche la risoluzione dell'impasse in caso di mancato accordo tra la direzione aziendale e i rappresentanti dei lavoratori (mediante l'intervento di un collegio arbitrale), è ispirato all'esperienza tedesca dei diritti di codecisione attribuiti al Consiglio d'azienda (v. infra il par. 4). La proposta si occupa anche della cogestione societaria, con maggiore cautela: è prevista, infatti, l'inserzione di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di amministrazione, nel consiglio di sorveglianza o nel collegio sindacale delle società di capitali con più di 250 lavoratori, ma nella misura di (almeno) 1/5 (e, comunque, non oltre la metà) (art. 8, co. 1-3). L'implementazione concreta di queste previsioni è affidata alla contrattazione collettiva, di categoria o, in assenza di quest'ultima, anche aziendale (art. 8, co. 4-5).

partecipazione (art. 4, co. 62, l. n. 92/2012)¹¹. Purtroppo, però, il relativo decreto delegato non vide mai la luce.

Il resto del tragitto è ormai storia di questo secondo decennio del 2000. All'inizio del 2023, la CISL, sotto la guida del Segretario generale Luigi Sbarra, presenta una proposta di legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori¹²: il d.d.l. n. 1573, grazie al sostegno governativo, compie piuttosto velocemente il proprio percorso alla Camera, che lo approva, in versione sensibilmente rimaneggiata rispetto al testo originario cislino, il 26 febbraio 2025. Il Senato non apporta modifiche e licenzia il testo definitivo il 14 maggio 2025.

Nel percorso parlamentare, peraltro particolarmente veloce per gli standard del nostro Paese, si smarrisce rapidamente il sostegno *bipartisan* alla legge, che, almeno all'inizio, sembrava ancora possibile assicurare. Se la proposta della CISL era stata accolta tiepidamente da CGIL e UIL e dai partiti di centro-sinistra, la legge n. 76/2025 vede la luce con la forte ostilità del resto della triplice¹³, mentre il Partito democratico si astiene nel voto finale alla Camera, ma solo per rispetto a «un grande sindacato come la CISL»¹⁴.

In questa sede si svolgerà qualche considerazione sulla collocazione del modello partecipativo italiano nel quadro comparato, alla luce dell'approvazione della nuova legge. Per svolgere proficuamente questo compito, sarà necessario esaminare in via preliminare i tratti caratterizzanti del nuovo provvedimento: lo si farà misurando le principali distanze dall'originaria proposta di legge di iniziativa popolare della CISL.

2. Dalla proposta di legge della CISL alla legge n. 76/2025: recepimento o tradimento?

La proposta di legge della CISL si configura come un tipico esempio di legislazione di sostegno¹⁵, finalizzata alla diffusione dei dispositivi di partecipazione dei lavoratori¹⁶. Secondo la tradizione

¹¹ La delega si poneva l'obiettivo di diffondere schemi di partecipazione economica ed istituzionale, compresa la cogestione, affidando il compito di introdurla nelle singole imprese al negoziato tra gli attori sociali di livello decentrato. I modelli proposti lasciavano davvero ampia facoltà di scelta alla contrattazione aziendale, che, d'altro canto, era pure del tutto libera di non attivare alcuno strumento partecipativo. Erano, anzitutto, contemplati diritti di informazione, consultazione e negoziazione in favore delle RSA/RSU, e anche di controllo e partecipazione alla gestione, nell'ambito di organi congiunti [art. 4, co. 62, lett. a) e c), l. n. 92/2012]. La previsione più interessante, e anche più innovativa per la tradizione italiana di relazioni industriali, era senz'altro quella che consentiva agli accordi collettivi aziendali di introdurre nelle società per azioni, anche europee (SE), con più di 300 lavoratori, organizzate secondo il modello dualistico, «la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza, come membri a pieno titolo di tale organo, con gli stessi diritti e gli stessi obblighi dei membri che rappresentano gli azionisti, compreso il diritto di voto» [art. 4, co. 62, lett. f)]. Non era, peraltro, precisato il numero minimo e massimo degli esponenti dei lavoratori.

Per un commento alla delega de qua v. F. GUARRIELLO, I diritti di informazione e partecipazione, in M. CINELLI, G. FERRARO, O. MAZZOTTA (a cura di), *Il nuovo mercato del lavoro dalla riforma Fornero alla legge di stabilità 2013*, Giappichelli, Torino, 2013, pp. 751 ss.; C. ZOLI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella recente progettazione legislativa*, in C. ZOLI (a cura di), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, 2015, pp. 109 ss., spec. pp. 115 ss.

¹² CISL, *Proposta di legge di iniziativa popolare. La Partecipazione al Lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori*, 2023.

¹³ Per un certosino censimento delle posizioni degli attori sociali, comprese le organizzazioni imprenditoriali, v. Cfr. M. TIRABOSCHI, I. Finalità e oggetto, 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., pp. 44 ss.

¹⁴ Così Maria Cecilia Guerra, responsabile lavoro del PD, alla Camera: cfr. N. PENELOPE, *Partecipazione, la Camera approva la legge Cisl. Il Pd si astiene, ma Fumarola spera nel sì al Senato. Contrarissimi Landini e Bombardieri. I 15 articoli del ddl, spiegati bene*, in *ildiariodellavoro.it*, 27 febbraio 2025. Il d.d.l. viene licenziato dalla Camera con il voto favorevole dei partiti di maggioranza, di Italia Viva e di Azione, l'astensione del Partito democratico e il voto contrario del Movimento 5 Stelle e dell'Alleanza Verdi e Sinistra. Lo schieramento si è riprodotto tel quel al Senato.

¹⁵ Cfr. M. TIRABOSCHI, I. Finalità e oggetto, cit., p. 31.

¹⁶ La proposta di legge della CISL è stata oggetto di un focus specifico della rivista *Il diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2023. Ivi, oltre al mio *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*

di questo sindacato, la contrattazione collettiva riveste un ruolo centrale nel determinare sia l'*an*, sia il *quantum* degli istituti partecipativi da introdurre nelle imprese¹⁷. E, tuttavia, in due ipotesi l'introduzione di dispositivi di coinvolgimento dei lavoratori è configurata in termini obbligatori. Anzitutto, per le società a partecipazione pubblica è prevista la vera e propria cogestione nel consiglio di amministrazione, ove almeno un amministratore deve rappresentare gli interessi dei lavoratori dipendenti ed essere da loro individuato, sulla base di procedure definite dai contratti collettivi (art. 5).

Il secondo caso è quello della partecipazione consultiva di cui all'art. 12, che coinvolge tutte le imprese con più di 50 dipendenti¹⁸. Anche qui, però, ferma la procedura articolata in due momenti, il primo all'interno di commissioni paritetiche, il secondo di confronto tra la direzione e la RSU o le RSA (art. 14), e un nucleo tematico minimo vincolante¹⁹, tutto il resto è definito dalla contrattazione collettiva: la composizione delle commissioni, le sedi, i tempi (comunque preventivamente rispetto alle scelte da adottare e almeno una volta l'anno), le modalità e i contenuti. La partecipazione consultiva di cui all'art. 12 deve trovare attuazione anche nelle PA (art. 13) e una sua variante contenutistica viene imposta agli istituti di credito, alle imprese di servizi pubblici essenziali e alle società a partecipazione pubblica (art. 15)²⁰.

Per il resto, nella proposta della CISL è tutto affidato alla contrattazione collettiva, con totale libertà di sperimentare o meno le forme partecipative proposte. Con riferimento al coinvolgimento dei lavoratori, oltre alla già menzionata partecipazione consultiva, la proposta della CISL contempla la partecipazione organizzativa in commissioni tecniche paritetiche, il cui obiettivo è quello di contribuire all'innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro (artt. 10-11).

Viene lasciata in una dimensione puramente opzionale, *et pour cause*, anche la partecipazione gestionale, e cioè la vera e propria cogestione negli organi societari, tema da sempre controverso nel dibattito italiano, non soltanto tra gli imprenditori, ma anche nel movimento sindacale. Qui ci si muove nell'ambito di un modello rigorosamente minoritario, stabilendo che i rappresentanti

(pp. 939), v. anche T. TREU, La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori (pp. 889 ss.); E. ALES, La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione (pp. 913 ss.); L. ZOPPOLI, La partecipazione sindacale nella civiltà digitale (pp. 958 ss.). La proposta ha anche avuto il pregio di ravvivare il contributo dottrinale sul tema: v., senza pretesa di completezza, M. BARBERA, Contrattazione e partecipazione: uno sguardo retrospettivo e uno prospettico, in *Lavoro e diritto*, 2023, p. 679 ss.; 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 WP CSDLE "Massimo D'Antona".IT, n. 480/2024; B. CARUSO, Impresa partecipata e contratto di lavoro, *ibidem*, n. 484/2024.

¹⁷ Cfr. T. TREU, La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori, *cit.*, pp. 899-901. È nota la diffidenza della CISL per l'intervento del legislatore in materia sindacale e del lavoro, di recente ribadita anche in riferimento al possibile varo di una legge sul salario minimo. Cfr. G. GRAZIANI, *Il nostro Statuto è il contratto*, Edizioni Lavoro, Roma, 2007; M. NAPOLI, La CISL e il diritto del lavoro, in *Diritto del lavoro. In trasformazione (2010-2014)*, Giappichelli, Torino, 2014, pp. 27 ss.

¹⁸ Cfr. E. ALES, La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione, *cit.*, p. 921.

¹⁹ L'art. 12 stabilisce che vi debbano essere inclusi, almeno: i dati economici e finanziari dell'impresa; le scelte strategiche di investimento, i piani industriali, l'introduzione di nuovi prodotti e processi produttivi, esternalizzazioni e appalti; l'introduzione di nuovi modelli organizzativi aziendali e l'utilizzo di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati (algoritmi e intelligenza artificiale); l'adozione di piani a sostegno della transizione ecologica e digitale, nonché della sostenibilità sociale dell'impresa; la situazione, la struttura, l'evoluzione prevedibile dell'occupazione, i contratti di lavoro, le misure di promozione della parità di genere, nonché le eventuali misure volte a prevenire conseguenze negative sui livelli occupazionali e promuovere la riqualificazione professionale dei lavoratori; la formazione dei lavoratori.

²⁰ Qui la «consultazione preventiva e obbligatoria» tramite commissioni paritetiche verte specificamente sulle politiche di remunerazione del personale, compresi i dirigenti e gli amministratori, su quelle di incentivazione della produttività del personale, su quelle commerciali.

dei lavoratori, individuati secondo le procedure stabilite dai contratti collettivi, siano almeno pari a 1/5 dei componenti del consiglio di sorveglianza, nelle società per azioni o europee organizzate secondo il modello dualistico, o almeno a un amministratore indipendente in quelle a *governance* tradizionale o monistica (artt. 3-4).

Con riferimento alla partecipazione economica, spiccano nella proposta della CISL le misure di incentivazione della partecipazione agli utili (art. 6) e di quella al capitale (accesso alla proprietà di azioni o quote del capitale dell'impresa – art. 7), comprese, in questo secondo caso, le disposizioni volte a favorire la gestione congiunta dei diritti di voto (accordo di affidamento fiduciario per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria e *trust* istituiti e legittimati allo scopo di esercitare il diritto di voto - art. 8).

In considerazione dell'ampia discrezionalità che il disegno di legge lascia ai partner sociali nella scelta dell'*an* e del *quantum* del coinvolgimento dei lavoratori, il carattere promozionale della legge viene recuperato con istituti di premialità: incentivi fiscali e contributivi, per la verità non eccessivamente generosi (art. 19), e la certificazione di impresa socialmente sostenibile (art. 21, co. 3 ss.).

Chiudono il sistema partecipativo disegnato dalla proposta della CISL il Garante della sostenibilità sociale delle imprese (art. 21) e la Commissione permanente nazionale per la partecipazione dei lavoratori (art. 20). Il primo ha il compito di rilasciare il “bollino” di impresa socialmente sostenibile (art. 21, co. 3)²¹. La seconda, invece, da incardinarsi presso il CNEL, si occupa dell'interpretazione delle procedure partecipative e delle controversie sulla loro violazione, con funzioni conciliative, nonché di raccogliere buone prassi sul coinvolgimento dei lavoratori e di avanzare proposte di legge al CNEL, volte a incoraggiare tutte le tipologie di partecipazione (economica e istituzionale) (art. 20).

Nel confronto tra la proposta originaria della CISL e la l. n. 76/2025 ciò che risalta *ictu oculi* è il ridimensionamento subito nel corso dell'*iter* parlamentare²².

Anzitutto, la legge abbandona ogni imposizione²³: scompaiono gli obblighi relativi alla cogestione nelle partecipate²⁴; alla partecipazione consultiva imperniata sulle commissioni²⁵, compresa la variante per istituti di credito, società a partecipazione pubblica e imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali. La scure non risparmia la partecipazione economica: non vengono, infatti, riproposte le disposizioni volte a favorire la gestione congiunta dei diritti di voto²⁶.

In secondo luogo, e purtroppo, viene taglieggiato anche il versante promozionale della legge. Gli incentivi economici alla sperimentazione delle forme partecipative vengono conservati soltanto

²¹ Tra i fattori di cui deve tener conto il Garante non vi è soltanto la significatività degli strumenti partecipativi, di carattere economico o istituzionale, sperimentati nell'impresa, ma anche l'adozione dei CCNL maggiormente applicati nei settori di riferimento e l'esistenza di contratti aziendali o territoriali, nonché la quantità e qualità della formazione impartita ai lavoratori (art. 21, co. 4). È previsto che sul giudizio del Garante possa incidere anche la documentazione ricevuta in merito ai mancati accordi intervenuti a seguito della procedura di partecipazione consultiva. Si fa riferimento, altresì, all'adozione di modelli di due diligence sociale e ambientale, anche nell'ambito delle catene del valore cui le imprese in questione appartengono (art. 21, co. 3).

²² Così anche M. TIRABOSCHI, I. Finalità e oggetto, cit., p. 14, secondo il quale, peraltro, le modifiche non arriverebbero «fino al punto di stravolgere finalità, oggetto e impianto dell'articolato normativo».

²³ Nella legge manca qualsiasi obbligo non soltanto di contrarre, ma perfino di trattare: cfr. M. TIRABOSCHI, I. Finalità e oggetto, cit., pp. 5-6.

²⁴ T. TREU, La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della Camera dei deputati, cit., par. 3. V. anche M. TIRABOSCHI, I. Finalità e oggetto, cit., p. 15, che si esprime in termini di «vistoso passo indietro rispetto alla formulazione originaria».

²⁵ Cfr. M. TIRABOSCHI, I. Finalità e oggetto, cit., p. 42. Viene abbandonato, tra l'altro, qualsiasi riferimento alla partecipazione dei lavoratori nella PA, che sparisce dal cono applicativo della legge: ID., I. Finalità e oggetto, cit., pp. 39-41.

²⁶ T. TREU, La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della Camera dei deputati, cit., par. 4.

per la partecipazione agli utili (art. 5)²⁷ e per incoraggiare l'adozione di piani di partecipazione finanziaria (art. 6)²⁸, peraltro con un orizzonte temporale limitato (per il momento) al solo 2025. Non sono più previsti incentivi di alcun tipo per la sperimentazione di forme di partecipazione istituzionale, nemmeno per la cogestione²⁹, e nemmeno nella forma *light* del “bollino” di sostenibilità sociale: viene cancellata conseguentemente anche la figura del Garante della sostenibilità sociale delle imprese³⁰.

Per il resto, la legge conserva la tripartizione degli istituti di partecipazione istituzionale in gestionale, organizzativa e consultiva, come anche le loro caratteristiche essenziali. Vengono certo apportati ritocchi, ma non così significativi. Ad es., con riferimento alla cogestione, viene abbandonata la prescrizione di un numero minimo di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza (almeno 1/5 dei componenti): tuttavia, nel quadro di una forma partecipativa affidata alla libera sperimentazione delle parti sociali, lasciare un tale vincolo aveva poco senso³¹. Nonostante la formulazione leggermente diversa, non cambia sensibilmente l'ambito applicativo della partecipazione gestionale, esteso a tutte le società di capitali³². Nella «consultazione preventiva» (partecipazione consultiva) vengono eliminati l'elenco minimo dei temi oggetto del confronto, la periodicità almeno annuale degli incontri e la fase conclusiva con le RSA/RSU in caso di mancata soluzione delle divergenze: «la composizione delle commissioni paritetiche [...], le sedi, i tempi, le modalità e i contenuti della consultazione» vengono ora integralmente affidati alla contrattazione collettiva istitutiva della procedura di coinvolgimento dei lavoratori (art. 9, co. 2). I requisiti minimi di quest'ultima, del resto, sono stabiliti nel d.lgs. n. 25/2007, che viene fatto espressamente salvo (art. 9, co. 1)³³.

Suscita maggiori perplessità la decisione di espungere la contrattazione collettiva dalla predisposizione dei piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori (art. 6) e dalla partecipazione organizzativa (art. 7). Nel primo caso, peraltro, i contratti collettivi, seppur non menzionati, paiono indispensabili, visto che l'incentivo economico è collegato all'attribuzione di azioni in sostituzione di premi di risultato, operazione che non può certo bypassare la disciplina collettiva in materia di retribuzione incentivante.

Nella seconda ipotesi, l'art. 7, l. n. 76/2025 non menziona i contratti collettivi con riferimento all'istituzione delle commissioni paritetiche, «finalizzate alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e

²⁷ Più precisamente, viene incrementata a 5.000 euro annue la soglia massima di retribuzione variabile in relazione alla quale è possibile fruire della tassazione separata ridotta del 5%, ai sensi dell'art. 1, co. 182, l. n. 208/2015: detto incremento del threshold scatta qualora i contratti collettivi aziendali o territoriali prevedano la distribuzione ai dipendenti di una quota degli utili non inferiore al 10%.

²⁸ Quando le imprese adottano piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori nei quali sia prevista l'attribuzione di azioni in sostituzione di premi di risultato, i relativi dividendi sono esenti dalle imposte sui redditi per il 50% del loro ammontare.

²⁹ V. E. MASSAGLI, XII. Copertura finanziaria e quadro degli incentivi economici (articolo 15), 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., pp. 272-273.

³⁰ Cioché non si comprende bene a cosa faccia riferimento l'art. 1 della legge, quando prefigura «norme finalizzate all'allargamento e al consolidamento di processi [...] di sostenibilità delle imprese». Il pur contenuto apporto che la legge della CISL offriva alla transizione ecologica è del tutto scomparso dall'orizzonte della l. n. 76/2025.

³¹ Nel progetto originario della CISL detta soglia minima poteva rilevare per l'attribuzione di incentivi economici o reputazionali: ma, come già detto, di questi non vi è ormai più traccia nella l. n. 76/2025.

³² Solo per le cooperative le disposizioni della legge si applicano «in quanto compatibili» (art. 14).

³³ La salvezza di quanto previsto nel d.lgs. n. 25 aveva, in effetti, meno senso nella proposta della CISL, che, seppur non in modo preclaro, ambiva a radicare un modello di informazione e consultazione imperniato sulle commissioni paritetiche (cui il decreto in questione non fa alcun cenno). Sulla circostanza che il d.lgs. n. 25/2007 costituisca oggi il livello minimo della consultazione preventiva garantita ai rappresentanti dei lavoratori, in ottemperanza a quanto prescritto dalla direttiva UE 2002/14, v. T. TREU, La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della Camera dei deputati, cit., par. 6.

dell'organizzazione del lavoro»³⁴. Premesso che il datore di lavoro può procedere anche unilateralmente a coinvolgere i propri dipendenti in commissioni paritetiche con funzioni, pare di capire, di taglio prettamente operativo³⁵, il sostegno alla cd. partecipazione diretta esorbita dall'attuazione dell'art. 46, Cost., che l'art. 1 della legge colloca tra le finalità della stessa: secondo l'opinione preferibile, la disposizione costituzionale si riferisce alla sola partecipazione indiretta³⁶. D'altro canto, la l. n. 76/2025 si preoccupa di consentire la sperimentazione di forme di partecipazione, indiretta o quanto meno diretta, anche in quelle realtà in cui la rappresentanza sindacale non si sia radicata³⁷.

A conclusione di questo raffronto, occorre spendere qualche parola su quanto è rimasto della proposta originaria della CISL nella l. n. 76/2025. Il carattere promozionale del provvedimento risulta notevolmente affievolito, per via della cancellazione dei già flebili dispositivi obbligatori di partecipazione e, soprattutto, degli incentivi economici e reputazionali. E, tuttavia, non si può certo affermare che la legge sia totalmente inutile o abbia perso ogni aspetto di sostegno alla partecipazione.

Anzitutto, gli artt. 3-4, l. n. 76/2025 sono indispensabili per attuare nel nostro Paese forme di cogestione negli organi amministrativi delle società di capitali (consiglio di sorveglianza, consiglio di amministrazione e comitato per il controllo sulla gestione, a seconda del modello di *governance* prescelto). Le disposizioni del diritto societario che regolano la composizione dei predetti organi sono imperative, cosicché soltanto tramite l'intervento della contrattazione collettiva è possibile derogarvi per aprire le relative società ai meccanismi della partecipazione gestionale³⁸.

Ma anche negli altri ambiti di partecipazione, già ampiamente esplorati in passato dalla cd. "via italiana", la legge reca un contributo promozionale, seppure *soft*. Essa fornisce ai partner sociali un modello, un canovaccio, benché scarno, e, soprattutto, svolge un ruolo pedagogico, indicando la via da seguire: si tratta di una funzione che non deve essere sottovalutata³⁹.

Sotto questo profilo, non si può concordare con le voci allarmistiche che preconizzano un *vulnus* alla contrattazione collettiva: proprio perché priva di contenuti vincolanti, la l. n. 76/2025 non

³⁴ I contratti collettivi (aziendali) vengono, invece, curiosamente richiamati nel successivo art. 8, con riguardo all'individuazione nell'organigramma aziendale dei soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa: i referenti della formazione, dei piani di welfare, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e della genitorialità, nonché i responsabili della diversità e dell'inclusione delle persone con disabilità. Si tratta di figure che sarebbe buona norma il datore di lavoro nominasse previa consultazione dei rappresentanti dei lavoratori, ma che non richiedono di certo la consacrazione nella contrattazione decentrata.

³⁵ V. già con riferimento alla proposta della CISL T. TREU, La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori, cit., p. 904. Nel senso che la partecipazione organizzativa sia, quanto meno nelle sue applicazioni pratiche, essenzialmente partecipazione diretta, 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, cit., spec. p. 8 ss.

³⁶ Cfr., anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, M. CORTI, Sub art. 46, Cost., cit., p. 244.

³⁷ Per quanto riguarda la partecipazione organizzativa, è previsto il coinvolgimento degli enti bilaterali di settore nelle imprese con meno di 35 dipendenti (art. 8, co. 2). Con riferimento alla partecipazione consultiva, in assenza di RSA/RSU, vengono richiamati, oltre agli enti bilaterali, anche «rappresentanti dei lavoratori», non meglio qualificati (art. 9, co. 1).

³⁸ La formulazione degli artt. 3, co.1, e 4, co. 1, l. n. 76/2025 sul punto è chiarissima: gli statuti possono prevedere la partecipazione gestionale, «qualora disciplinata dai contratti collettivi». Nel senso che i contratti collettivi siano indispensabili con riferimento sia all'an che al quantum della partecipazione decisionale, v. E. DAGNINO, III. Partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza (articolo 3), e IV. Partecipazione al consiglio di amministrazione (art. 4), 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., pp. 104-105 e pp. 118-119. Con riferimento alla proposta della CISL, si esprime in termini di «rinvio autorizzatorio» alla contrattazione collettiva E. ALES, La proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione, cit., p. 918.

³⁹ Cfr., pur con diverse sfumature, M. TIRABOSCHI, I. Finalità e oggetto, cit., pp. 6 ss.

può certo spiazzare i rapporti negoziali consolidati tra gli attori sociali, a qualsiasi livello⁴⁰. Con specifico riferimento ai contratti collettivi chiamati ad attuare la legge, poi, l'art. 2, co. 1, lett. e) richiama *ex professo* quelli “qualificati” di cui all'art. 51, d.lgs. n. 81/2015. Ciò dovrebbe impedire i comportamenti opportunistici delle imprese che intendano giocare la carta della partecipazione addomesticata con sigle sindacali compiacenti e poco rappresentative.

3. Il contesto comparato della proposta.

I sistemi partecipativi più ambiziosi, sotto il profilo della partecipazione istituzionale, sono senza dubbio quelli mitteleuropei: Germania, Austria e Paesi Bassi⁴¹. In tutte queste esperienze il coinvolgimento dei lavoratori è organizzato sia mediante l'interazione della direzione aziendale con organi di rappresentanza generale elettiva dei lavoratori (partecipazione esterna), sia attraverso l'inserimento di rappresentanti dei lavoratori negli organi societari (partecipazione interna), principalmente nel consiglio di sorveglianza, visto che il modello dualistico di *governance* societaria è l'unico consentito in Austria e Germania, e di gran lunga quello dominante nei Paesi Bassi. Si tratta, dunque, di sistemi partecipativi a due pilastri, ove la partecipazione interna e quella esterna si rafforzano vicendevolmente.

In tutte e tre le esperienze la partecipazione esterna si caratterizza per l'attribuzione, all'organismo di rappresentanza dei lavoratori, il consiglio d'azienda in Germania e Austria (*Betriebsrat*), il consiglio d'impresa nei Paesi Bassi (*Ondernemingsraad*), di robusti diritti di codecisione accanto a quelli meno incisivi, e assai più diffusi in Europa, di mera informazione e consultazione, o anche di negoziazione⁴². I diritti di codecisione, concentrati soprattutto sulle questioni inerenti alla gestione del personale e all'organizzazione del lavoro, sono imperniati, in assenza di accordo tra le parti, sull'intervento di un organismo arbitrale o del giudice. Nel secondo caso, tipico soprattutto dell'ordinamento olandese, ma contemplato anche dalla legge tedesca (v. *infra* il par. 4), si è più propriamente in presenza di un diritto di veto, poiché il giudice, a differenza dell'organismo arbitrale, non può adottare la decisione al posto delle parti, temperandone equamente gli interessi, bensì deve limitarsi ad accordare o negare l'autorizzazione al datore a procedere con la decisione sulla quale l'organismo di rappresentanza dei lavoratori ha apposto il suo veto.

I dispositivi di partecipazione interna più evoluti sono sicuramente quelli dell'esperienza tedesca, ove si sfiora, soprattutto nel settore carbo-siderurgico, la parità sostanziale tra capitale e lavoro tanto agognata dal movimento sindacale di quel Paese (v. *infra* il par. 4). In Austria, invece, i rappresentanti dei lavoratori in seno ai consigli di sorveglianza non superano 1/3 dei membri complessivi⁴³.

⁴⁰ Come rileva correttamente T. TREU, La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della Camera dei deputati, cit., par. 8, «data l'impostazione “volontaristica” della normativa», l'eliminazione dei riferimenti ai contratti collettivi «non» ha «nessun effetto giuridico sui rapporti tra le parti. Come non» incide «in senso riduttivo sul potere della contrattazione di regolare i vari profili della partecipazione, così non» sancisce, né amplia «il potere dei datori di lavoro di regolare unilateralmente le stesse materie».

⁴¹ Sul sistema tedesco v. *infra* amplius il par. 4. Sull'Austria v. J. CERNY, Österreich, in W. DÄUBLER, M. KITTNER, Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung, Bund Verlag, Frankfurt, 2022, pp. 657 ss.; sui Paesi Bassi M. CORTI, La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata, Vita e Pensiero, Milano, 2012, pp. 175 ss.

⁴² Cfr. M. SCHLACHTER, A. SEIFERT, Employee voice outside collective bargaining, in M.W. FINKIN, G. MUNDLAK (eds.), Comparative Labor Law, Edward Edgar publishing, Cheltenham, UK, Northampton, MA, USA, 2015, pp. 330 ss., spec. 339 ss.

⁴³ In Austria i rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza vengono scelti dal consiglio d'azienda fra i propri membri: cfr. G. LÖSCHNIGG, Arbeitsrecht. Gesetze und Kommentare, ÖGB Verlag, Wien, 2003, pp. 755 ss.

Nei Paesi Bassi esiste, per le società di più rilevanti dimensioni e a prevalente radicamento olandese (*structuurvennootschappen*), uno speciale regime in forza del quale almeno 1/3 dei componenti del consiglio di sorveglianza deve essere scelto dall'assemblea tra i candidati proposti dal consiglio d'impresa⁴⁴. Peraltro, il sistema cogestionale olandese presenta tratti del tutto peculiari nel contesto comparato, poiché tutti i membri del consiglio di sorveglianza devono offrire garanzie di indipendenza rispetto alla società, agli azionisti, ai sindacati, e non possono essere dipendenti della società; l'organo, inoltre, si rinnova per cooptazione controllata. Quando si presenta una vacanza in seno al consiglio di sorveglianza (i membri vengono a scadenza in tempi diversi), quest'ultimo, vagliate le candidature proposte dal consiglio d'impresa e dall'assemblea degli azionisti, sceglie autonomamente i membri da presentare all'assemblea per la designazione (salvo, ovviamente, per il terzo riservato, nell'ambito del quale deve necessariamente proporre i candidati indicati dal consiglio d'impresa). L'assemblea conserva sempre il diritto di respingere la candidatura proposta dal consiglio di sorveglianza, ma non può nominare membri che non siano stati formalmente proposti dal consiglio stesso.

A fini di comparazione, sembra allora più utile soffermarsi un poco sul modello tedesco, che, del resto, ha assunto da tempo caratteri emblematici quanto a completezza e incisività del sistema partecipativo.

4. La partecipazione in Germania.

Il primo pilastro della partecipazione tedesca, la *betriebliche Mitbestimmung* (cogestione d'azienda), è imperniato sulla dialettica tra il consiglio d'azienda e la direzione aziendale (partecipazione esterna)⁴⁵. La sua regolazione è contenuta nella legge sull'ordinamento aziendale del 1972 (*Betriebsverfassungsgesetz*), più volte successivamente novellata.

Il consiglio d'azienda (*Betriebsrat*) non è un organismo sindacale, bensì di rappresentanza generale dei lavoratori dell'unità produttiva: le liste per la sua elezione possono essere presentate anche da gruppi di lavoratori, non soltanto da organizzazioni sindacali. La sua elezione è prevista ogni quattro anni in tutte le unità produttive con almeno 5 dipendenti. Se in azienda non esiste alcun *Betriebsrat*, la procedura per la sua costituzione può essere avviata su iniziativa dei lavoratori stessi o del sindacato: se, tuttavia, nessuno attiva tale procedura, l'unità produttiva rimarrà priva di *Betriebsrat*.

⁴⁴ Su questo complesso sistema, profondamente riformato nel 2004 con l'obiettivo di rafforzare il ruolo degli azionisti, v. amplius M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, cit., pp. 189 ss. Sul modello precedente, introdotto nel 1971 e ritenuto a giusto titolo «rivoluzionario», per il suo tentativo di fare del consiglio di sorveglianza un organo equidistante tra azionisti e lavoratori e dedito al perseguimento dell'interesse dell'impresa (inteso come sintesi degli interessi di tutti gli stakeholder), v. M.J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*, cit., pp. 292 ss.

⁴⁵ Sull'esperienza della cogestione tedesca è ancora attuale il volume di W. DÄUBLER, *Diritto sindacale e cogestione nella Germania federale*, edizione italiana accresciuta a cura di M. PEDRAZZOLI, F. Angeli, Milano, 1977, pp. 284 ss. È ricca di riferimenti all'esperienza germanica, del quale l'autore è conoscitore raffinatissimo, anche la monografia di M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985. La dottrina italiana si è, comunque, occupata del tema in modo approfondito anche in tempi più recenti: v. M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., pp. 127 ss.; M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, 2013, spec. pp. 46 ss. Sulla cogestione d'azienda (*betriebliche Mitbestimmung*) v. da ultimo il lungo e accurato studio, che ne segue l'evoluzione storica fin dai primordi, di W. DÄUBLER, M. KITTNER, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung*, cit., ora accessibile anche nella lettura che ne ha dato M. CORTI, *A proposito di un libro di W. Däubler e M. Kittner sulla partecipazione dei lavoratori in Germania. Un'opera ricca di spunti interessanti anche per la transizione ecologica*, in *Giornale di diritto del lavoro e relazioni industriali*, 2023, pp. 143 ss. V., inoltre, sempre di recente, M. BORZAGA, *Un riparto "istituzionalizzato" nella formazione volontaria delle norme collettive di lavoro: l'esperienza tedesca fra Tarifvertrag e Betriebsverfassung*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, F. Angeli, Milano, 2021, pp. 71 ss.

Il *Betriebsrat* gode di importanti diritti di informazione e consultazione, che abbracciano tutte le più importanti vicende dell'unità produttiva. Ma ciò che veramente distingue il consiglio d'azienda da consimili organismi di altri Paesi, come i *comités de empresa* spagnoli o i *comités sociaux et économiques* francesi⁴⁶, sono, come già accennato, i diritti di codecisione. Su questioni importanti in materia sociale e del personale il datore di lavoro non può decidere unilateralmente, ma deve negoziare con il consiglio d'azienda, per raggiungere un'intesa, che viene formalizzata in una pattuizione aziendale (*Betriebsvereinbarung*), con efficacia generalizzata per tutti i lavoratori. Se l'intesa non è raggiunta, interviene un organismo arbitrale imparziale (*Einigungsstelle*), che decide al posto delle parti, ispirandosi al bene dei lavoratori e dell'azienda secondo equità (*nach billigem Ermessen*). L'impugnazione di tale decisione da parte del consiglio d'azienda o del datore è possibile soltanto nel termine di decadenza di due settimane, e avviene assai di rado, stante l'ampia discrezionalità di cui gode l'organismo arbitrale grazie al riferimento della legge all'equità.

Le materie oggetto dei diritti di codecisione sono cruciali per la vita dell'azienda, e sono andate crescendo nel corso delle numerose riforme della legge sull'ordinamento aziendale che si sono susseguite regolarmente nel corso dei decenni (l'ultima novella risale al 2021)⁴⁷.

Il secondo pilastro della partecipazione tedesca, la *unternehmerische Mitbestimmung* (cogestione d'impresa o societaria), è imperniata sulla presenza di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza (*Aufsichtsrat*) delle società di capitali tedesche⁴⁸. Nel modello duale di *corporate governance* vigente in Germania, il consiglio di sorveglianza è un organo fondamentale, in quanto nomina e revoca il consiglio di gestione (*Vorstand*) e ne supervisiona l'operato, di fatto presiedendo alla determinazione delle linee strategiche della società. I rappresentanti dei lavoratori siedono in quest'organo con parità di diritti e doveri rispetto agli altri componenti, nominati dall'assemblea degli azionisti.

In Germania esistono tre modelli di cogestione societaria, che si sono stratificati nel tempo. Il primo è quello vigente nel settore carbo-siderurgico, nelle imprese con più di 1000 dipendenti, cui si è già fatto un cenno (v. *retro* il par. 3): contenuto nel *Montan-Mitbestimmungsgesetz* del 1951, garantisce ancora oggi il maggior livello di influenza ai rappresentanti dei lavoratori. Infatti, il consiglio di sorveglianza delle società del settore carbo-siderurgico assoggettate al regime

⁴⁶ Sui quali v. di recente, rispettivamente, F. NAVARRO NIETO, *Partecipazione dei lavoratori nell'impresa, articolazione contrattuale e «disapplicazione» di regole collettive: sul doppio canale spagnolo*, pp. 93 ss., e G. CENTAMORE, *Contrattazione collettiva e rappresentanze aziendali in Francia: rafforzamenti e promozioni inseguendo il decentramento*, pp. 47 ss., entrambi in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, cit. Sul *comité social et économique* v. anche la monumentale e completissima opera di M. COHEN, L. MILET, *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe (CSE)*, LGDJ, Paris, 2025, che esce con cadenza annuale.

⁴⁷ Tali materie abbracciano, tra gli altri: il regolamento d'azienda e il codice disciplinare; le modalità di erogazione della retribuzione e i principi di determinazione della retribuzione variabile; aspetti della salute e sicurezza sul lavoro non regolati dalla legge; gli strumenti di controllo tecnologico dei lavoratori; l'aumento e la riduzione collettiva dell'orario di lavoro; le ricadute sui lavoratori di rilevanti modifiche dell'azienda, compresi i licenziamenti collettivi; i criteri utilizzati per le assunzioni, gli inquadramenti, i licenziamenti, anche quando siano il frutto dell'applicazione dell'intelligenza artificiale.

Sulla recente (2021) legge tedesca che ha potenziato i diritti dei consigli d'azienda con riguardo all'impiego dell'intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro v. M. CORTI, *Innovazione tecnologica e partecipazione dei lavoratori: un confronto fra Italia e Germania*, in *federalismi.it*, n. 17/2022, pp. 113 ss.; ID., *Potere di controllo e nuove tecnologie. Il ruolo dei partner sociali*, in *Labour & Law Issues*, 2023, vol. 9, n. 1, pp. I-67 ss.

⁴⁸ Per un esame aggiornato v. A. SEIFERT, *La place des représentants des travailleurs dans la gouvernance des entreprises allemandes*, in *Semaine Sociale Lamy*, n. 1848, 11 febbraio 2019. Per l'evoluzione storica dell'istituto si veda il vivido affresco di M.J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*, cit., pp. 234 ss. Sugli esordi della cogestione societaria v. anche G. BOLDT, *La rappresentanza dei lavoratori sul piano dell'impresa nel diritto tedesco con particolare riguardo all'industria mineraria e siderurgica*, in AA.VV., *La rappresentanza dei lavoratori sul piano dell'impresa nel diritto dei Paesi membri della CECA*, Commissione europea del Carbone e dell'Acciaio, Alta Autorità, Bruxelles, 1959, pp. 117 ss.

cogestionale è composto di un numero dispari di membri. Gli azionisti e i rappresentanti dei lavoratori nominano un egual numero di componenti di loro pertinenza, mentre l'ulteriore componente, che deve rivestire carattere di imparzialità, è scelto con una complessa procedura volta a salvaguardare la sua equidistanza rispetto agli interessi degli azionisti e dei lavoratori.

Il secondo modello, detto della "cogestione di 1/3", era originariamente regolato dalla legge sull'ordinamento aziendale del 1952 e costituiva l'archetipo di generale applicazione. Oggi, invece, disciplinato dal *Drittelbeteiligungsgesetz* del 2004, è vigente solo nelle società di capitali con un numero di dipendenti compreso tra 500 e 2000 lavoratori (tra 500 e 1000 nel settore carbo-siderurgico). Qui gli esponenti dei lavoratori raggiungono la quota di 1/3 dei consiglieri, mentre i restanti 2/3 sono nominati dall'assemblea degli azionisti.

Il terzo modello, introdotto dal *Mitbestimmungsgesetz* del 1976 dopo un lungo dibattito, innescato dalla relazione della Commissione Biedenkopf, è ora quello di generale applicazione in tutte le società di capitali tedesche con più di 2000 dipendenti. Benché *prima facie* dia l'impressione dell'agognata parità tra capitale e lavoro nel consiglio di sorveglianza, esso garantisce in realtà una leggera prevalenza ai rappresentanti degli azionisti. Infatti, benché l'*Aufsichtsrat* conti un numero pari di membri e sia pariteticamente composto, con la metà dei consiglieri nominati dall'assemblea e l'altra metà eletta dai lavoratori, anche su liste sindacali, ai componenti di nomina assembleare è attribuita una leggera prevalenza. Infatti, in caso di stallo decisionale, è sempre garantito il voto doppio al Presidente dell'organo, che non può mai essere eletto contro il volere degli azionisti (e, quindi, di norma è vicino alle loro posizioni).

5. Il modello italiano e quello scandinavo.

Il pur sintetico esame delle esperienze partecipative mitteleuropee mette facilmente in evidenza le distanze con il sistema di relazioni industriali del nostro Paese, in generale, e quelle con la l. n. 76/2025, in particolare. Si tratta di modelli partecipativi ad alta densità di regolazione legale imperativa, che lasciano solo limitati spazi di derogabilità alle parti sociali. Sono imperniati su un rigoroso canale doppio, con potenti organismi di rappresentanza dei lavoratori a livello aziendale che non sono di natura sindacale, bensì con legittimazione esclusivamente elettiva. Per conseguenza, gli accordi da essi stipulati non sono tecnicamente nemmeno contratti collettivi, anche se, di norma, a questi ultimi cedono il passo, in omaggio alla preminenza del diritto di libertà sindacale, di rango costituzionale, su quelli di partecipazione, che, *inter alia*, non godono di copertura costituzionale né nell'ordinamento tedesco, né in quello austriaco⁴⁹. Inoltre, i tre Paesi in questione si contraddistinguono per la lunga tradizione di cooperazione tra le parti sociali a livello aziendale, con bassi tassi di conflittualità.

La legge n. 76 può essere accostata, allora, più efficacemente e proficuamente, ai modelli scandinavi di coinvolgimento dei lavoratori⁵⁰. Sia in Svezia che in Danimarca la partecipazione dei lavoratori si fonda sul sindacato nell'ambito di un rigoroso modello a canale unico di rappresentanza. Ci si soffermerà un poco di più sulla Svezia, perché in Danimarca vi è una legge soltanto sulla partecipazione interna⁵¹, e non su quella esterna, ove il coinvolgimento dei

⁴⁹ La cogestione è, invece, espressamente prevista dall'art. 19, § 2, Grondwet olandese, che attribuisce alla legge il compito di stabilire «regole in merito alla situazione giuridica dei lavoratori e alla loro protezione, nonché alla cogestione». Cfr. M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, cit., p. 175.

⁵⁰ Sui quali v., anche per ulteriori riferimenti bibliografici, M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, cit., p. 239 ss.

⁵¹ Di carattere rigorosamente minoritario, attivabile soltanto se vi è la richiesta in tal senso dei lavoratori o dei loro rappresentanti, con ratifica da parte della maggioranza tramite referendum, e ampiamente modellabile dai partner sociali a

lavoratori ha luogo nell'ambito di comitati bilaterali integralmente governati dalla contrattazione collettiva⁵².

In Svezia, invece, vi sono due provvedimenti legislativi: *medbestämmandelagen* (legge sulla codeterminazione) del 1976, che regola la contrattazione collettiva e le procedure della partecipazione esterna⁵³; la legge sulla rappresentanza dei lavoratori privati nel consiglio di amministrazione, del 17 dicembre 1987, per la partecipazione interna⁵⁴, che riscrive un precedente provvedimento anch'esso risalente agli anni '70.

Medbestämmandelagen attribuisce al sindacato, che sia vincolato al datore di lavoro da un contratto collettivo, estesissimi diritti di informazione e negoziazione: in particolare, il datore è obbligato a trattare con il sindacato *de quo* su ogni decisione che comporti importanti cambiamenti della sua attività⁵⁵. Si tratta di un'espressione che la giurisprudenza svedese ha interpretato in modo estensivo, facendovi rientrare non soltanto operazioni strategiche, quali l'acquisto o la vendita dell'impresa o di una parte di essa, ma anche decisioni di più modesta portata, come le riduzioni di personale o la variazione dei tempi di lavoro, e perfino la nomina di un dirigente⁵⁶. La trattativa si svolge in prima battuta con il sindacato a livello locale, ma, in caso di mancato accordo, l'imprenditore è tenuto, su richiesta, a negoziare anche con l'organizzazione sindacale centrale. Spostando ora il fuoco dell'attenzione sulla cogestione in senso tecnico, il sistema svedese appare molto interessante, perché affida al sindacato, che sia vincolato al datore da un contratto collettivo, la decisione se attivare o meno la partecipazione interna, individuando propri rappresentanti da inserire in seno al Consiglio di amministrazione. Si tratta di una partecipazione chiaramente minoritaria: di norma due membri titolari e due supplenti, tre se l'impresa operi in diversi settori e occupi in media almeno 1000 lavoratori⁵⁷.

L'aspetto che maggiormente avvicina la l. n. 76/2025 alla legislazione svedese sulla partecipazione è la profonda deferenza nei confronti della contrattazione collettiva.

Le previsioni di *medbestämmandelagen* sul coinvolgimento dei lavoratori sono per lo più derogabili dai contratti collettivi sia *in melius*, sia *in pejus*, secondo i principi consolidati del modello di relazioni industriali di quel Paese, nel quale le disposizioni di legge in materia sindacale e del lavoro sono di regola semi-dispositive (o parzialmente inderogabili)⁵⁸. Anzi, il § 32 della legge

livello d'impresa: cfr. O. HASSELBALCH, *Labour Law in Denmark*, Wolters Kluwer, The Netherlands, 2010, pp. 226-228; M. CORTI, op. ult. cit., pp. 261 ss.

⁵² Si tratta dei consigli paritetici di cooperazione (*samarbejdsutvalg*): cfr. O. HASSELBALCH, op. ult. cit., pp. 220 ss.; M. CORTI, op. ult. cit., p. 243.

⁵³ Su *medbestämmandelagen* v. A. ADLERCREUTZ, B. NYSTRÖM, *Labour Law in Sweden*, Kluwer, 2010, pp. 228 ss.; M. CORTI, op. ult. cit., pp. 248 ss.; nonché, da ultimo, K. KÄLLSTRÖM, J. MALMBERG, S. ÖMAN, C. JOHANSSON, *Den kollektiva Arbetsrätten*. En lärobok, Iustus, Uppsala, 2025, spec. 97 ss.

⁵⁴ In argomento v. A. ADLERCREUTZ, B. NYSTRÖM, *Labour Law in Sweden*, Kluwer, 2010, pp. 244-247; M. CORTI, op. ult. cit., pp. 261 ss.; K. KÄLLSTRÖM, J. MALMBERG, S. ÖMAN, C. JOHANSSON, *Den kollektiva Arbetsrätten*. En lärobok, cit., pp. 118-119.

⁵⁵ Un obbligo più circoscritto, di trattare sulle modifiche importanti del contratto o delle condizioni di lavoro, è imposto anche sui datori di lavoro, che non siano vincolati ad alcun sindacato tramite contratto collettivo, in relazione ai lavoratori sindacalizzati.

⁵⁶ Cfr. M. CORTI, op. ult. cit., p. 251; K. KÄLLSTRÖM, J. MALMBERG, S. ÖMAN, C. JOHANSSON, *Den kollektiva Arbetsrätten*. En lärobok, cit., 102-103. Ma recentemente si è ritenuta esclusa dall'obbligo datoriale di trattare *de quo* la decisione di assumere tre lavoratori con contratto a tempo determinato per far fronte a un picco di lavoro, in quanto tale assunzione non comporterebbe un rilevante mutamento di attività per gli altri quattro lavoratori già impiegati dall'impresa. Cfr. *Arbetsdomstol* 29 marzo 2023, n. 20 (causa A-26-2022).

⁵⁷ La partecipazione non potrà che essere minoritaria, perché la decisione in merito al numero di membri del consiglio di amministrazione è affidata all'autonomia statutaria: cfr. M. CORTI, op. ult. cit., p. 265, anche in nota.

⁵⁸ Cfr. A. ADLERCREUTZ, B. NYSTRÖM, *Labour Law in Sweden*, cit., pp. 58-59.

incoraggia espressamente i partner sociali a stipulare propri accordi in materia⁵⁹, secondo il principio del negoziato *in the shadow of the law*.

E così, proprio approfittando di questa apertura, nel 1982 un accordo interconfederale che copre gran parte del settore privato dell'economia (l'*Utvecklingsavtal*, accordo di sviluppo) ha recuperato la lunga tradizione svedese di commissioni paritetiche sui luoghi di lavoro, consentendo alla contrattazione di livello decentrato di optare per tale consolidato strumento in alternativa alla negoziazione secondo *medbestämmandelagen*. Così le commissioni paritetiche hanno potuto continuare a offrire il loro contributo allo sviluppo di relazioni di lavoro improntate a un'intensa collaborazione nei contesti produttivi con ciò più sintonici.

Le assonanze con la partecipazione consultiva e organizzativa della l. n. 76/2025 sono evidenti. Va, però, rimarcato come la scelta svedese di incoraggiare la contrattazione collettiva stabilendo un livello minimo di partecipazione affidato alla totale disponibilità delle parti sociali, ma applicabile in assenza di accordo derogatorio, ha permesso alla legge di giocare un più marcato ruolo promozionale e di sostegno⁶⁰. Di fatto, gli accordi sulla partecipazione si sono massicciamente diffusi nel giro di pochi anni dall'approvazione del *medbestämmandelagen*, e coprono oggi gran parte dei lavoratori svedesi, sia privati che pubblici⁶¹.

Si riscontrano analogie anche con la partecipazione gestionale. La legge n. 76 opta per la cogestione minoritaria, come la legge svedese: nulla vieta ai partner sociali, nel modello dualistico, di sperimentare forme più intense e ambiziose di partecipazione, ma questo esito è assai improbabile, poiché per introdurre la cogestione è necessario l'accordo del datore di lavoro (e dell'assemblea degli azionisti, visto che occorre pure modificare lo statuto). Come nel sistema svedese, sarà in ultima istanza il sindacato a decidere se puntare o meno sulla cogestione: infatti, senza un contratto collettivo tale forma partecipativa non potrà essere attivata.

Certo, in Svezia il sindacato gode di una posizione più solida, perché può optare per l'invio di propri rappresentanti nel CdA a prescindere dall'accordo della direzione aziendale. Ma, per un verso, è raro che il sindacato si attivi in questo senso in caso di aperta ostilità datoriale, poiché in tale ipotesi preferirà impostare i rapporti nel solco della più tradizionale attività di contrattazione collettiva e in una logica distributiva. Per altro verso, nel modello italiano è possibile, tramite la contrattazione collettiva, scegliere la modalità cogestionale più adatta alle caratteristiche dell'impresa e al suo posizionamento nel mercato. Sotto questo profilo, il sistema svedese appare forse troppo rigido, ponendo di fronte al sindacato l'alternativa del "o tutto, o niente".

6. E' tempo di rimboccarsi le maniche!

La l. n. 76/2025 va accolta con favore, perché si pone l'obiettivo di rompere un'*impasse* che dura nel nostro Paese ormai da oltre 70 anni. Si tratta di un lasso di tempo che crea imbarazzo, anche perché viene in rilievo l'inattuazione di un diritto sancito costituzionalmente: quello dei lavoratori a collaborare alla gestione delle imprese, di cui all'art. 46⁶².

⁵⁹ Cfr. K. KÄLLSTRÖM, J. MALMBERG, S. ÖMAN, C. JOHANSSON, *Den kollektiva Arbetsrätten*. En lärobok, cit., 114.

⁶⁰ T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della Camera dei deputati*, cit., par. 2 osserva correttamente come «la scommessa sulla capacità regolativa del contratto» operata dalla proposta CISL e, ancor di più, dalla l. n. 76/2025, sia «estremizzata», con una scelta priva di riscontri non solo nelle proposte avanzate in Italia, ma anche in Europa.

⁶¹ Cfr. K. KÄLLSTRÖM, J. MALMBERG, S. ÖMAN, C. JOHANSSON, *Den kollektiva Arbetsrätten*. En lärobok, cit., 114.

⁶² Non si intende approfondire in questa sede il tema, che non è di puro interesse teorico, se la legge n. 76 si ponga come effettiva attuazione dell'art. 46, Cost., al di là di quanto solennemente proclamato nell'art. 1. Ad opinione di chi scrive, la legge può essere considerata come un primo passo per l'attuazione di quanto sancito dalla previsione costituzionale, per la cui compiuta realizzazione, tuttavia, occorrono strumenti dotati di efficacia vincolante, gli unici in grado di garantire almeno potenzialmente a tutti i lavoratori il diritto di collaborare alla gestione delle imprese. V. da ultimo in tal senso anche A.

Il provvedimento è cauto e sperimentale, e lascia amplissimo spazio alla contrattazione collettiva⁶³: questo approccio è stato indispensabile per ottenere l'approvazione del Parlamento ed evitare spaccature troppo profonde tra le parti sociali. Occorre essere franchi: progetti più ambiziosi e improntati a un maggior tasso di vincolatività non avrebbero avuto alcuna speranza in Parlamento e avrebbero indotto le principali organizzazioni imprenditoriali, Confindustria in testa⁶⁴, a una lotta senza quartiere contro le novità prospettate⁶⁵.

Si poteva, però, fare di più, pur senza varcare la soglia dell'imposizione: è veramente una sciagura che, nel passaggio dalla proposta della CISL alla legge n. 76, si siano lasciati cadere i già deboli incentivi economici⁶⁶ e perfino quello reputazionale, legato al rilascio della certificazione di impresa socialmente sostenibile⁶⁷. In questo modo, si è persa per strada gran parte della funzione promozionale del provvedimento legislativo, anche se, come si è cercato di argomentare *retro* al par. 2, esso conserva una propria utilità, e non soltanto, per così dire, "pedagogica".

D'altro canto, il modello partecipativo italiano, come innovato dalla legge n. 76, trova riscontro nel panorama comparato, e segnatamente nei Paesi scandinavi (v. *retro* il par. 5). Non si tratta, in tutta onestà, di esperienze nelle quali sono state attinte le vette della partecipazione cd. "forte", contraddistinta dalla codecisione (nell'ambito della partecipazione esterna) e dalla cogestione societaria: qui il modello di riferimento non può che essere quello tedesco, come si è avuto modo di illustrare (v. *retro* il par. 4). Ma i Paesi scandinavi sono, comunque, contraddistinti da sistemi di relazioni industriali evoluti e ben funzionanti: i meccanismi partecipativi che li contraddistinguono sono riusciti a radicare un clima di collaborazione e fiducia tra i partner sociali, che ha offerto un contributo essenziale in termini di produttività e benessere dei lavoratori.

A questo punto sorge spontanea la domanda: che fare della legge n. 76? La risposta non può essere che una: nonostante tutti i limiti che si sono segnalati, è legge dello Stato e le parti sociali, tutte quante, farebbero bene a utilizzarla in modo da consentire ai lavoratori di esercitare effettivamente il diritto loro riconosciuto dall'art. 46, Cost. Nella complessa epoca storica in cui

MICHELIELI, La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica, cit., p. 207 (con riferimento alla proposta della CISL).

⁶³ Ravvisa un modello di «partecipazione "a trazione italyca"», con riferimento alla proposta della CISL, L. ZOPPOLI, La partecipazione sindacale nella civiltà digitale, cit., p. 972.

⁶⁴ Per avere un'idea dell'ostilità della maggiore associazione dell'imprenditoria italiana per qualsiasi vincolo in materia di partecipazione si veda la tavola rotonda La partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa, in AA.VV., Diritto al lavoro. Per un lavoro degno in un'economia sostenibile. UGCI – Unione Giuristi Cattolici Italiani, Atti del 71° Convegno nazionale di studi, Roma, 9-11 dicembre 2022, Aracne, Roma, 2023, p. 189 ss.

⁶⁵ In passato anche chi scrive aveva sostenuto l'opportunità di introdurre meccanismi partecipativi vincolanti, ritenendo che la via del soft law non fosse in grado di conseguire in misura sufficiente quei beni collettivi che la partecipazione imposta per legge normalmente assicura. Cfr. M. CORTI, Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee, cit., pp. 1498 ss.; ID., Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello, Giappichelli, Torino, 2018, p. 221. E, tuttavia, nell'attuale situazione è fondamentale rompere l'impasse: una sperimentazione, anche limitata, di meccanismi cogestionali potrebbe fare da apripista per sviluppi legislativi più arditi in un prossimo futuro.

⁶⁶ Scettico sul sostegno fiscale alla sperimentazione di dispositivi partecipativi T. TREU, La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della CISL al testo della Camera dei deputati, cit., par. 2, secondo il quale detto strumento agevolativo «difficilmente» sarebbe «in grado di sostenere scelte di così grande novità e rilievo, tanto più in un contesto come quello italiano con precedenti di resistenza diffusa a tali obiettivi, specie da parte datoriale».

⁶⁷ All'inizio del nuovo millennio, l'idea di incentivare esperimenti partecipativi con meccanismi di premialità fu avanzata, in seno al CESOS, dal cd. "Gruppo del Caminetto", composto da appassionati cultori della partecipazione vicini alla CISL: Guido Baglioni, Maurizio Castro, Michele Figurati, Mario Napoli, Domenico Paparella. In questo progetto già comparivano sia gli incentivi di tipo fiscale e contributivo, sia l'idea della certificazione di «impresa partecipativa», che avrebbe costituito contestualmente la «base giuridica per l'applicazione degli incentivi previsti dalla legge». Cfr. G. BAGLIONI, M. CASTRO, M. FIGURATI, M. NAPOLI, D. PAPARELLA, Oltre la soglia dello scambio. La partecipazione dei lavoratori nell'impresa. Idee e proposte, Cesos, 2000, spec. pp. 40 ss. Il virgolettato è a p. 45.

viviamo, una collaborazione rafforzata tra capitale e lavoro è indispensabile per affrontare con successo la triplice transizione (digitale, ecologica e sociale)⁶⁸.

Una *nouvelle vague* di accordi e protocolli dovrebbe, anzitutto, generalizzare l'istituto delle commissioni paritetiche, facendone il perno di una partecipazione rinnovata, in grado di incidere sulle modifiche dell'organizzazione e dei processi lavorativi e di governarne l'implementazione, nonché di interloquire sulle decisioni strategiche delle imprese (partecipazione organizzativa e consultiva). In secondo luogo, tali intese dovrebbero aprire la via alla sperimentazione di forme di partecipazione gestionale e azionaria, là dove il livello di collaborazione già raggiunto tra i partner sociali lo consenta. E' tempo di rimboccarsi le maniche!

⁶⁸ Cfr. M. BARBERA, Contrattazione e partecipazione: uno sguardo retrospettivo e uno prospettico, cit., spec. p. 693: «non sembra verosimile [...] che la trasformazione dell'impresa nel senso della sostenibilità ambientale e sociale possa avvenire senza modificare il suo assetto organizzativo e gestionale, senza, cioè, operare nel senso della democratizzazione della governance dell'impresa, dando spazio alla partecipazione interna ed esterna degli altri soggetti di tale trasformazione»; B. CARUSO, Impresa partecipata e contratto di lavoro, cit., spec. 17-18. V. anche M. ESPOSITO, La conformazione dello spazio e del tempo nelle relazioni di lavoro: itinerari dell'autonomia collettiva, in AA.VV., Le dimensioni spazio temporali dei lavori. Atti giornate di studio AIDLASS Campobasso, 25-26 maggio 2023, La Tribuna, Piacenza, 2024, spec. 229-230, che si riferisce, però, alle sfide della disarticolazione spazio-temporali dei lavori.