

Diritto delle Relazioni Industriali

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

In questo numero

RICERCHE
*Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale:
un primo bilancio*

RICERCHE
*Contrattazione collettiva e partecipazione:
la prospettiva del lavoro pubblico e delle imprese partecipate*

GIURISPRUDENZA ITALIANA
Pluralismo sanitario e sistemi contrattuali
La "terza prova" del reddito di cittadinanza
Scopo sociale della direttiva 2001/23/CE, appalto e trasferimento di azienda
Licenziamento, disabilità psichica e tutela antidiscriminatoria
Furto di lieve entità: irrilevanza del danno e lesione del vincolo fiduciario
Questioni in tema di uso aziendale
Prescrizione dei contributi previdenziali non versati e tutela del lavoratore

LEGISLAZIONE, PRASSI AMMINISTRATIVE E CONTRATTAZIONE
Collaborazioni e tutele prevenzionistiche: accordi collettivi nell'e-grocery

DIRITTO EUROPEO E INTERNAZIONALE DEL LAVORO
Francia, Spagna: IA, management algoritmico e coinvolgimento lavoratori
Commissione UE sanziona i no-poaching agreements

N. 3/XXXV - 2025

JL Lefebvre Giuffrè

3

2025

Diritto delle Relazioni Industriali

Publicazione Trimestrale - Poste Italiane s.p.a. - Spedizione in abbonamento postale - D.L. 353/2003 (convertito in L. 27/02/2004 n° 46) articolo 1, comma 1, DCB (VARESE)



Diritto delle Relazioni Industriali fa parte della
International Association of Labour Law Journals



21102279



ADAPT
www.adapt.it
UNIVERSITY PRESS

DIRITTO DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista fondata da Luciano Spagnuolo Vigorita e già diretta da Marco Biagi

DIREZIONE

Tiziano Treu, Mariella Magnani, Michele Tiraboschi (*direttore responsabile*)

COMITATO SCIENTIFICO

Gian Guido Balandi, Francesco Basenghi, Mario Biagioli, Andrea Bollani, Roberta Bortone, Alessandro Boscati, Guido Canavesi, Umberto Carabelli, Bruno Caruso, Laura Castelvetri, Giuliano Cazzola, Gian Primo Cella, Maurizio Del Conte, Raffaele De Luca Tamajo, Vincenzo Ferrante, Marco Ferraresi, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Gaetano Natullo, Luca Nogler, Angelo Pandolfo, Roberto Pedersini, Marcello Pedrazzoli, Giuseppe Pellacani, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Mario Ricciardi, Mario Rusciano, Riccardo Salomone, Franco Scarpelli, Paolo Sestito, Luciano Spagnuolo Vigorita, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Lorenzo Zoppoli.

COMITATO EDITORIALE INTERNAZIONALE

Antonio Baylos Grau (*Castilla la Mancha*), Janice Bellace (*Pennsylvania*), Jesús Cruz Villalón (*Siviglia*), Isabelle Daugareilh (*Bordeaux*), Simon Deakin (*Cambridge*), Anthony Forsyth (*Melbourne*), Julio Grisolia (*Buenos Aires*), Thomas Haipeter (*Duisburg*), Patrice Jalette (*Montreal*), José João Abrantes (*Lisbona*), Maarten Keune (*Amsterdam*), Csilla Kolonnay Lehoczky (*Budapest*), Lourdes Mella Méndez (*Santiago de Compostela*), Antonio Ojeda Avilés (*Siviglia*), Shinya Ouchi (*Tokyo*), Miguel Rodriguez-Pinêro y Bravo-Ferrer (*Madrid*), Juan Raso Delgue (*Montevideo*), Manfred Weiss (*Francoforte*).

REDAZIONE

Emanuele Dagnino (*redattore capo*), Francesco Alifano, Alessio Caracciolo, Lilli Viviana Casano, Michele Dalla Sega, Francesca De Michiel, Maria Del Frate, Michele Faioli, Marco Ferraresi (*coordinatore Osservatorio giurisprudenza italiana*), Giorgio Impellizzieri, Giuseppe Ludovico, Anna Manfredini, Pietro Manzella (*revisore linguistico*), Mariagrazia Militello, Michele Murgo, Giovanni Battista Panizza, Veronica Papa, Sara Prosdocimi, Giovanni Pigliarmini, Giovanna Pistore, Alessandra Quaini, Pierluigi Rausei, Nicolò Rossi, Raffaello Santagata, Francesco Seghezzi, Michele Squeglia, Paolo Tomassetti.

COMITATO DEI REVISORI

Francesco Basenghi, Vincenzo Bavaro, Mario Biagioli, Marina Brollo, Luca Calcaterra, Piera Campanella, Bruno Caruso, Matteo Corti, Maurizio Del Conte, Vincenzo Ferrante, Luigi Fiorillo, Donata Gottardi, Stefano Giubboni, Pietro Ichino, Vito Sandro Leccese, Fiorella Lunardon, Marco Marazza, Arturo Maresca, Oronzo Mazzotta, Luca Nogler, Marco Novella, Antonella Occhino, Pasquale Passalacqua, Marcello Pedrazzoli, Adalberto Perulli, Giampiero Proia, Orsola Razzolini, Roberto Romei, Anna Trojsi, Patrizia Tullini, Armando Tursi, Antonio Vallebona, Pier Antonio Varesi, Gaetano Zilio Grandi, Carlo Zoli, Antonello Zoppoli, Lorenzo Zoppoli.

Centro Studi Internazionali e Comparati del Dipartimento di Economia Marco Biagi
Diritto Economia Ambiente Lavoro – Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia,
Viale Berengario, 51 – 41100 Modena (Italy) – Tel. +39 059 2056742; Indirizzo e-mail:
dri@unimore.it

Dipartimento di Studi Giuridici – Università degli Studi di Pavia
Corso Strada Nuova, 65 – 27100 Pavia (Italy) – Tel. +39 0382 984013; Indirizzo e-mail:
dri@univr.it

Segreteria di redazione: Laura Magni laura.magni@adapt.it

Diritto delle Relazioni Industriali si impegna a procedere alla selezione qualitativa dei materiali pubblicati sulla base di un metodo di valutazione formalizzata e anonima di cui è responsabile il Comitato dei revisori. Tale sistema di valutazione è coordinato dalla direzione che si avvale anche del Comitato scientifico e del Comitato editoriale internazionale.

Amministrazione: Casa editrice Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.,
via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano - tel. 02/38.089.1 - fax 02/38089432
Internet: www.lefebvregiuffre.it - e-mail: vendite@giuffre.it

Pubblicità:

Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - Servizio Pubblicità, via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano - tel. 02/38.089.380 - fax 02/38089426
e-mail: periodici@giuffre.it

CONDIZIONI DI ABBONAMENTO PER IL 2025

Unione europea	€ 150,00
Paesi extra Unione europea	€ 225,00
Prezzo di un singolo numero (Extra U.E. € 60,00)	€ 38,00
Sconto 10% per i soci AISRI - soci ADAPT - abbonati Bollettino ADAPT - soci AIDP - soci GIDP	

RIVISTA ON-LINE ALL'INTERNO DI “BIBLIOTECA RIVISTE” DAL 1991

U.E. € 120,00*

*IVA esclusa

La rivista on-line riproduce, in pdf, i contenuti di ogni fascicolo dall'anno indicato fino all'ultimo numero in pubblicazione.

La sottoscrizione dell'abbonamento garantisce un accesso di 365 giorni dalla data di sottoscrizione.

In seguito alla sottoscrizione sarà inviata all'abbonato una password di accesso.

Il sistema on-line Biblioteca Riviste permette la consultazione dei fascicoli attraverso ricerche:

- full text
- per estremi di pubblicazione (numero e anno fascicolo)
- per data

In caso di sottoscrizione contemporanea alle due riviste cartacee qui di seguito indicate **sconto 10% sulla quota di abbonamento:**

	Unione europea	Paesi extra Unione europea
<i>Diritto delle Relazioni Industriali</i>	€ 150,00	€ 225,00
<i>Rivista Italiana di Diritto del Lavoro</i>	€ 185,00	€ 255,00

L'abbonamento alla rivista cartacea decorre dal 1° gennaio di ogni anno e dà diritto a tutti i numeri relativi all'annata, compresi quelli già pubblicati.

Il pagamento può effettuarsi direttamente all'Editore:

- con versamento sul **c.c.p. 721209**, indicando chiaramente gli estremi dell'abbonamento;
- **a ricevimento fattura** (riservata ad enti e società);
- acquisto on-line tramite sito “shop.giuffre.it”;
- oppure tramite gli **Agenti Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A.** a ciò autorizzati (cfr. www.giuffrefrancislefebvre.it/it/agenzie).

Il rinnovo dell'abbonamento deve essere effettuato entro il 31 marzo di ciascun anno.

I fascicoli non pervenuti all'abbonato devono essere reclamati al ricevimento del fascicolo successivo. Decorso tale termine si spediscono, se disponibili, contro rimessa dell'importo.

Le comunicazioni in merito a mutamenti di indirizzo vanno indirizzate all'Editore.

Per ogni effetto l'abbonato elegge domicilio presso Giuffrè Francis Lefebvre S.p.A. - via Monte Rosa, 91 - 20149 Milano.

I contributi pubblicati in questa rivista potranno essere riprodotti dall'Editore su altre, proprie pubblicazioni, in qualunque forma

Registrazione presso il Tribunale di Milano al n. 1 del 4 gennaio 1991

R.O.C. n. 6569 (già RNS n. 23 vol. 1 foglio 177 del 2/7/1982)

Direttore responsabile: MICHELE TIRABOSCHI



Pubblicità inferiore al 45%

Stampato da Tipografia Galli & C. S.r.l. - Varese

DIRITTO delle RELAZIONI INDUSTRIALI

Rivista trimestrale già diretta da
MARCO BIAGI

N. 3

XXXV-2025



Lefebvre Giuffrè

SOMMARIO - n. 3/2025

Ricerche: Il Patto per l'innovazione del lavoro pubblico e la coesione sociale: un primo bilancio

MARIELLA MAGNANI <i>La pubblica amministrazione da spesa a investimento: il ruolo della contrattazione collettiva</i>	607
UMBERTO GARGIULO <i>L'evoluzione dei sistemi di inquadramento professionale dei lavoratori pubblici</i>	609
ALESSANDRO RICCOBONO, RITA DAILA COSTA <i>Transizione digitale e sviluppo tecnologico nei contratti collettivi della PA</i>	629
VINCENZO FERRANTE <i>“Welfare aziendale” e contrattazione collettiva nei comparti pubblici</i>	651
MARIA DOLORES FERRARA <i>Partecipazione, organismi paritetici e coinvolgimento del personale nelle pubbliche amministrazioni tra vecchie sfide e nuove incognite</i>	665

Ricerche: Contrattazione collettiva e partecipazione: la prospettiva del lavoro pubblico e delle imprese partecipate

FRANCESCO ALIFANO <i>Partecipazione dei lavoratori e imprese partecipate dopo la legge n. 76/2025</i>	693
MICHELE TIRABOSCHI <i>Un contratto senza un mercato? Alcune riflessioni sulla contrattazione collettiva nel lavoro pubblico</i>	742

Osservatorio di giurisprudenza italiana

MICHELE DALLA SEGA <i>Pluralismo sanitario e sistemi contrattuali: sul difficile equilibrio tra libertà sindacale e uniformità delle tutele</i> (nota a Trib. Bolzano 9 maggio 2025, n. 93).....	795
FRANCESCA DE MICHIEL <i>La “terza prova” del reddito di cittadinanza davanti alla Consulta</i> (nota a C. cost. 20 marzo 2025, n. 31).....	803

SIMONE PIETRO EMILIANI <i>Lo scopo sociale della direttiva 2001/23/CE e la sottile linea rossa fra cambio di appalto e trasferimento di azienda</i> (nota a Cass. 24 ottobre 2024, n. 27607)	811
VINCENZO FALABELLA, MARIA PAOLA MONACO <i>Licenziamento e disabilità psichica: la Cassazione rafforza la tutela antidiscriminatoria</i> (nota a Cass. ord. 15 aprile 2025, n. 9897)	829
ANDREA MELLI <i>Furto aziendale di lieve entità: la Cassazione ribadisce l'irrelevanza del danno nella lesione del vincolo fiduciario</i> (nota a Cass. 7 maggio 2025, n. 11985)	841
GIOVANNA PACCHIANA PARRAVICINI <i>Questioni in tema di uso aziendale</i> (nota a Cass. ord. 11 maggio 2025, n. 12473)	852
GIOVANNA PISTORE <i>Prescrizione dei contributi previdenziali non versati e rimedi a tutela del lavoratore: la questione alla Corte di Giustizia</i> (nota a Trib. Napoli ord. 31 marzo 2025)	860
 Osservatorio di legislazione, prassi amministrative e contrattazione	
FEDERICA CAPPONI <i>Collaborazioni e tutele prevenzionistiche: gli accordi collettivi nel settore dell'e-grocery tra misure conciliative e sorveglianza sanitaria</i>	871
 Osservatorio di diritto europeo e internazionale del lavoro	
EMANUELE DAGNINO <i>IA, management algoritmico e coinvolgimento dei lavoratori: spunti comparati dalle prime decisioni giurisprudenziali in Francia e Spagna</i> (nota a Trib. Nanterre 14 febbraio 2025, n. 24/01457, e Audiencia Nacional di Madrid 4 luglio 2025, n. 101)	879
ANDREA GARNERO, LORENZO G. LUISETTO <i>Chi cerca trova: la Commissione UE sanziona i no-poaching agreements</i>	886

*Contrattazione collettiva e partecipazione:
la prospettiva del lavoro pubblico
e delle imprese partecipate*

**Partecipazione dei lavoratori e imprese partecipate
dopo la legge n. 76/2025**

Francesco Alifano

Sommario: **1.** Introduzione. – **2.** La partecipazione nelle imprese a partecipazione pubblica: una lunga storia. – **3.** La partecipazione nelle imprese a partecipazione pubblica oggi. – **3.1.** La partecipazione gestionale. – **3.2.** La partecipazione economica e finanziaria. – **3.3.** La partecipazione organizzativa. – **3.4.** La partecipazione consultiva. – **4.** Partecipazione e imprese partecipate dopo la legge n. 76/2025. – **5.** Conclusioni.

1. Introduzione

L'entrata in vigore della legge n. 76/2025, recante *Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese*, ha ravvivato il mai sopito dibattito sulla partecipazione dei lavoratori ⁽¹⁾.

La legge, approvata in Parlamento sulla base di una proposta di iniziativa popolare promossa dalla Cisl, ha subito alcune modifiche di non trascurabile rilevanza durante l'iter legislativo avviato presso la Camera dei

* *Assegnista di ricerca in Diritto del lavoro, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

⁽¹⁾ Per un primo commento si vedano i diversi contributi raccolti in M. TIRABOSCHI (a cura di), *Primo commento alla legge di iniziativa popolare sulla partecipazione dei lavoratori*, ADAPT University Press, 2025, nella sezione, coordinata da M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese*, in *LDE*, 2025, n. 2, oltre che T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, in *DPL*, 2025, n. 22, pp. 1329-1338, e T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della Cisl al testo della Camera*, in *DLM*, 2025, n. 1, pp. 25-40.

Deputati, tra cui spicca l'eliminazione delle disposizioni relative alle società a partecipazione pubblica ⁽²⁾. La proposta iniziale, infatti, prevedeva l'obbligo per le società pubbliche ⁽³⁾ di integrare il Consiglio di amministrazione con almeno un amministratore, nominato secondo le procedure stabilite dalla contrattazione collettiva, che potesse rappresentare gli interessi dei lavoratori dipendenti ⁽⁴⁾. Si trattava di una disposizione che, se approvata, avrebbe segnato un punto qualificante della normativa, giacché sarebbe stata la stessa legge a determinare una «vera e propria cogestione nel consiglio di amministrazione» ⁽⁵⁾, sancendo direttamente un importante diritto di partecipazione, diversamente dalla scelta generale di fondo dei proponenti di affidare alla contrattazione tutte le decisioni in materia ⁽⁶⁾.

Analogamente, è stata soppressa dal testo approvato dal Parlamento anche l'altra disposizione cogente formulata nell'originaria proposta di legge ⁽⁷⁾ che riguardava le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, ossia quella relativa all'obbligo di costituire, sulla base delle

⁽²⁾ Con “società a partecipazione pubblica” si intendono, ai sensi dell'art. 2, comma 1, lett. n, del d.lgs. n. 175/2016, «le società a controllo pubblico, nonché le altre società partecipate direttamente da amministrazioni pubbliche o da società a controllo pubblico».

⁽³⁾ La dottrina amministrativistica prevalente, pur con qualche *caveat*, considera i sintagmi “società a partecipazione pubblica” e “società pubblica” equivalenti: cfr. G. NAPOLITANO, *Le società pubbliche tra vecchie e nuove tipologie*, in *Rivista delle Società*, 2006, n. 5-6, pp. 999-1014; M. CLARICH, *Società di mercato e quasi-amministrazioni*, in *Diritto Amministrativo*, 2009, n. 2, pp. 253-265; *contra*, F.G. SCOCA, *La pubblica amministrazione e la sua evoluzione*, in F.G. SCOCA (a cura di), *Diritto amministrativo*, Giappichelli, 2019, pp. 62-63, che considera come società pubbliche unicamente quelle di natura pubblica, mentre le società a partecipazione pubblica conservano natura privata. Per una ricostruzione del dibattito in materia, si vedano anche M. FALSONE, *I rapporti di lavoro nelle imprese esercitate da enti pubblici. Art. 2093*, Giuffrè, 2018, pp. 78-83, e M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche. Tra impresa e amministrazione*, Giappichelli, 2020, pp. 26-27.

⁽⁴⁾ Art. 5, proposta di legge di iniziativa popolare presentata dalla Cisl, *La Partecipazione al Lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori*.

⁽⁵⁾ Così M. CORTI, *L'eterno ritorno del dibattito sulla partecipazione in Italia. La proposta della Cisl nel quadro comparato*, in *q. Rivista*, 2023, n. 4, p. 943.

⁽⁶⁾ In questo senso, con riferimento al testo della proposta di legge, T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, in *q. Rivista*, 2023, n. 4, p. 907.

⁽⁷⁾ 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*, in *q. Rivista*, 2023, n. 4, pp. 920-921.

procedure individuate dai contratti collettivi nazionali di categoria, «commissioni paritetiche di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori» con competenze su specifiche tematiche «negli istituti di credito, nelle banche, nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali e, comunque, nelle società a partecipazione pubblica» ⁽⁸⁾. Anche questa previsione era stata salutata con favore dalla dottrina, che vi aveva intravisto una «vera decisa spinta legislativa ad un modello di partecipazione a trazione italiana» ⁽⁹⁾.

Se dunque i proponenti avevano scelto il «settore pubblico allargato» ⁽¹⁰⁾ quale ambito d'elezione su cui incardinare le più incisive pratiche partecipative, il legislatore ha inteso assoggettare le società pubbliche alla disciplina comune prevista per tutte le aziende ⁽¹¹⁾, rinunciando ad introdurre disposizioni di carattere speciale nei loro confronti ⁽¹²⁾. È appena il caso di evidenziare che sull'eliminazione delle disposizioni in materia di imprese partecipate si è registrata l'opposizione compatta dei sindacati: non solo della Cisl – che, in qualità di promotrice dell'iniziativa legislativa, aveva considerato le società pubbliche quale perno per avviare sperimentazioni sulla partecipazione –, ma anche della Cgil, la quale, pur contraria all'approvazione della legge, si è mostrata ancor più critica verso le modifiche adottate durante l'iter parlamentare ⁽¹³⁾. Di segno opposto, invece, la posizione di Confindustria, che ha manifestato una netta contrarietà a qualsiasi disposizione di carattere obbligatorio, anche se riferita alle sole società a partecipazione pubblica ⁽¹⁴⁾.

⁽⁸⁾ Art. 15, proposta di legge di iniziativa popolare presentata dalla Cisl.

⁽⁹⁾ Così L. ZOPPOLI, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, in *q. Rivista*, 2023, n. 4, p. 974.

⁽¹⁰⁾ In questo senso, E. ALES, *op. cit.*, p. 932.

⁽¹¹⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, in *ADL*, 2025, n. 4, p. 586, che specifica come, in ogni caso, la l. n. 76/2025 trovi applicazione presso le imprese a partecipazione pubblica.

⁽¹²⁾ Registrando, tra le varie modifiche, anche l'eliminazione delle disposizioni cogenti nei confronti delle imprese partecipate, M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, in *LDE*, 2025, n. 2, p. 8, osserva che, nel corso dell'iter parlamentare, la proposta di legge ha subito un «ridimensionamento» che «risalta *ictu oculi*».

⁽¹³⁾ Audizione 25 marzo 2025 presso la Commissione affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale del Senato della Repubblica.

⁽¹⁴⁾ Audizione 8 febbraio 2024 presso la Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati. Sul punto, si veda anche E. DAGNINO, *Partecipazione al consiglio di amministrazione*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, p. 118.

Eppure, non è possibile non notare come, per via delle sue peculiarità, il settore pubblico e delle imprese pubbliche possa in realtà rivelarsi il più idoneo per condurre sperimentazioni su forme di partecipazione e collaborazione dei lavoratori ⁽¹⁵⁾. Tale rilievo trova un'ulteriore conferma nella circostanza per cui storicamente, nell'esperienza italiana, è stato proprio all'interno delle società pubbliche che si sono registrate le più mature esperienze partecipative ⁽¹⁶⁾, che hanno permesso di superare, nella prassi, la presunta inconciliabilità tra l'interesse sindacale e dei lavoratori alla partecipazione e l'interesse generale perseguito dalle società pubbliche ⁽¹⁷⁾, pur operanti in una logica di impresa ⁽¹⁸⁾.

A fronte dell'eliminazione da parte del legislatore delle disposizioni dedicate alle società a partecipazione pubblica, appare quindi opportuno chiedersi, dopo aver esaminato l'evoluzione della partecipazione dei

⁽¹⁵⁾ Si veda quanto rileva B. CARUSO, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, in G. DE SIMONE, M. NOVELLA (a cura di), *La regolazione del lavoro oltre il diritto del lavoro. Atti del Terzo Convegno annuale LLC-Labour Law Community, Genova, 1-2 dicembre 2023*, Editoriale Scientifica, 2024, p. 93, nota 97.

⁽¹⁶⁾ In questo senso, T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, cit., pp. 893 e 897.

⁽¹⁷⁾ Si veda, con riferimento alla coesistenza tra partecipazione e tutela dell'interesse generale perseguito dalle pubbliche amministrazioni, L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *DLRI*, 2005, n. 107, p. 443. Sul punto, la prevalente dottrina amministrativistica è ormai concorde nel ritenere che anche le società a partecipazione pubblica perseguano, pur attraverso l'utilizzo dello strumentario del diritto comune, l'interesse generale: cfr. A. GRASSO, *Le società a partecipazione pubblica in Italia*, in F. CERIONI (a cura di), *Le società pubbliche nel Testo Unico D. Lgs. 19 agosto 2016, n. 175*, Giuffrè, 2017, pp. 45-46, e, in prospettiva giuslavoristica, F. BORGOGELLI, *Frammentazione organizzativa e pubbliche amministrazioni: interesse generale e tutela dei lavoratori nelle società a controllo pubblico*, in *DLRI*, 2018, n. 158, p. 358. Va in ogni caso rammentato che, pur se la sua sussistenza appare innegabile, nelle società pubbliche l'interesse generale emerge principalmente nella fase preliminare, relativa alla scelta in ordine al ricorso alla società di capitali, e nella fase successiva, ossia in sede di verifica dei risultati, mentre la tutela della corretta gestione è interamente assicurata dagli strumenti riservati dal regime societario comune agli azionisti, seguendo dunque l'insegnamento di N. IRTI, *Economia di mercato e interesse pubblico*, in *RTDPC*, 2000, n. 2, p. 444, per cui «l'interesse generale, se [...] sceglie la forma della società per azioni, allora deve restarne fuori, esprimersi in controlli e autorità esterni, in modo che l'impresa non ne venga alterata e sconvolta, e così non esca dalla competizione tra soggetti eguali».

⁽¹⁸⁾ Cfr. S. PEDRABISSI, *Pubblica amministrazione e attività di impresa*, in *VTDL*, 2019, n. 1, p. 11, che sottolinea come la peculiarità delle imprese a partecipazione statale risieda nel fatto che, pur essendo «mosse [...] dal profitto», come tutte le imprese, risultano nondimeno «assoggettabili a condizionamenti particolari».

lavoratori (si veda *infra*, § 2) e le prassi attualmente esistenti nel panorama delle società pubbliche (si veda *infra*, § 3), se e come la mancata previsione di una disciplina *ad hoc* andrà ad incidere sull'implementazione della legge n. 76/2025 – e, più in generale, di pratiche partecipative – all'interno delle società pubbliche (si veda *infra*, § 4).

2. La partecipazione nelle imprese a partecipazione pubblica: una lunga storia

Per ricostruire l'origine storica della partecipazione dei lavoratori nelle imprese a partecipazione pubblica, giova ricordare che l'articolo 3, comma 3, della legge n. 1589/1956 – rimasto in vigore sino alla sua abrogazione ad opera del referendum del 18 e 19 aprile 1993 – aveva disposto la cessazione dei «rapporti associativi delle aziende a prevalente partecipazione statale con le organizzazioni sindacali degli altri datori di lavoro», provocando il c.d. «sganciamento» ⁽¹⁹⁾ delle imprese pubbliche dalle associazioni di rappresentanza dei datori di lavoro privati. Per l'effetto di tale disposizione – reputata legittima dalla Corte costituzionale ⁽²⁰⁾ – si è sviluppato, con riferimento alle imprese a partecipazione pubblica, un sistema di contrattazione collettiva diverso rispetto a quello delle altre imprese private, che, fin dall'inizio, ha presentato tratti peculiari e originali, soprattutto per quanto attiene alla parte obbligatoria dei contratti collettivi ⁽²¹⁾.

⁽¹⁹⁾ Così E. REDENTI, *A proposito dello «sganciamento»*, in *RTDPC*, 1960, n. 1, pp. 163-168, cui *adde* G. GIUGNI, *L'evoluzione della contrattazione collettiva nelle industrie siderurgica e mineraria (1953-1963)*, Giuffrè, 1964, pp. 6-7, e G. GIUGNI, *Partecipazioni statali e relazioni industriali*, in AA.VV., *Partecipazioni statali: strategie ed assetto. Atti del seminario di studi svoltosi il 30 settembre, 1 e 2 ottobre 1976 presso la Facoltà di Economia e Commercio dell'Università di Napoli*, Giuffrè, 1977, pp. 57-69, spec. pp. 57-60.

⁽²⁰⁾ Cfr. C. cost. 26 gennaio 1960, n. 1, in *FI*, 1960, I, c. 201. Sul punto, si veda quanto osservato da G. PERA, *Lezioni di diritto del lavoro*, Il Foro Italiano, 1974, p. 81.

⁽²¹⁾ Già il protocollo Intersind del 1962, che riguardava le imprese a partecipazione statale del settore metalmeccanico ed è considerato ufficiosamente l'atto di nascita dell'associazione sindacale delle imprese pubbliche, segnò la significativa novità della previsione di un sistema di contrattazione articolato su più livelli (interconfederale, settoriale e aziendale), nella direzione di realizzare una progressiva istituzionalizzazione delle relazioni industriali in Italia. Cfr. U. ROMAGNOLI, T. TREU, *I sindacati in Italia: storia di una strategia (1945-1976)*, Il Mulino, 1977, p. 223.

Proprio per via della particolare filosofia cooperativa tesa ad incoraggiare la partecipazione dei lavoratori che ha caratterizzato il datore di lavoro nelle imprese in mano pubblica ⁽²²⁾, non sono quindi mancate, sin dagli anni Settanta, nel sistema contrattuale delle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni sperimentazioni di soluzioni inedite ⁽²³⁾.

È però attorno alla metà degli anni Ottanta che, sulla base dell'allora montante dibattito sulla democrazia economica ⁽²⁴⁾, nelle imprese a partecipazione pubblica si sviluppò un confronto sulle pratiche di informazione, consultazione e codecisione ⁽²⁵⁾ che avrebbe portato alla sottoscrizione del c.d. protocollo Iri del 18 dicembre 1984 ⁽²⁶⁾, uno dei più

⁽²²⁾ Si veda ad esempio, con riferimento al diverso atteggiamento delle imprese pubbliche rispetto a quelle aderenti a Confindustria in merito ad aperture in materia di azionariato dei dipendenti, E. GHERA, *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, in *RIDL*, 2003, n. 4, I, p. 436. Similmente, sullo stesso tema, L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 421. Si veda anche F. CARINCI, *Il Protocollo Iri nella dinamica delle relazioni industriali*, in G. BAGLIONI, E. SANTI, C. SQUARZON (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1984-85*, Edizioni Lavoro, 1986, pp. 428 e 440, che rintraccia l'origine del differente atteggiamento del datore di lavoro delle imprese partecipate nel «forte condizionamento politico e [ne] diffuso radicamento sindacale».

⁽²³⁾ Dà conto di una disciplina collettiva differenziata in ordine agli obblighi di informazione e consultazione per le imprese metalmeccaniche pubbliche rispetto a quelle private già G. GHEZZI, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese ed il sistema contrattuale delle informazioni e della consultazione del sindacato*, in *RGL*, 1978, n. 1, I, pp. 58-59, 62 e 65.

⁽²⁴⁾ Cfr. la proposta di legge *Diritti di informazione e consultazione dei lavoratori e partecipazione al controllo delle società di capitali*, pubblicata in F. CARINCI, M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Una legge per la democrazia industriale*, Marsilio, 1984, e ripubblicata da Fondazione Giacomo Brodolini, 2024, e la proposta di legge del Cnel, pubblicata in CNEL, *Osservazioni e proposte in materia di partecipazione dei lavoratori e di democrazia industriale*, 1984.

⁽²⁵⁾ Nel senso di connettere l'intenso confronto tra Iri e sindacati che avrebbe portato all'approvazione del protocollo con il dibattito avviato con la presentazione delle proposte di legge, si veda E. MATTINA, *Democrazia industriale e democrazia sindacale*, in F. CARINCI, M. PEDRAZZOLI (a cura di), *op. cit.*, p. 111.

⁽²⁶⁾ Cfr. M. PEDRAZZOLI, *Sull'introduzione per via contrattuale di comitati consultivi paritetici nel Gruppo IRI*, in *RIDL*, 1985, n. 2, I, pp. 217-240; T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il Protocollo IRI*, ivi, 1986, n. 3, I, pp. 395-425; R. PESSI, *Innovazione tecnologica e sistema di relazioni industriali: «la contrattazione della trasformazione» e il «Protocollo IRI»*, ivi, n. 4, I, pp. 732-773, spec. pp. 755-773; F. CARINCI, *op. cit.*, pp. 425-440; M. BROLLO, *L'impresa nelle relazioni industriali: il protocollo IRI*, in *GComm*, 1986, n. 3, I, pp. 457-489.

significativi esperimenti – tanto da essere definito il “progenitore” ⁽²⁷⁾ delle esperienze partecipative in Italia – che hanno riguardato la via italiana alla partecipazione dei lavoratori, storicamente imperniata sulla «concreta esperienza negoziale» ⁽²⁸⁾.

Non è possibile non ricordare come tale sperimentazione affondasse le sue radici nell’onda lunga – giunta alla coda negli anni Ottanta – del periodo di particolare sviluppo del sistema italiano di economia mista ⁽²⁹⁾ secondo un modello di «neo capitalismo illuminato e tecnocratico, rappresentato dalla grande impresa pubblica» ⁽³⁰⁾. In questo particolare contesto, dunque, aveva assunto inedito protagonismo l’Istituto per la ricostruzione industriale (Iri), deputato a gestire l’insieme delle partecipazioni statali in ambito industriale, che operava come ente controllato dallo Stato, raggruppando società finanziarie settoriali a loro volta proprietarie di singole aziende di diritto privato che agivano in regime concorrenziale ⁽³¹⁾.

Se è stato sottolineato come il particolare ruolo svolto dall’Iri abbia contribuito per almeno un trentennio ad accrescere la capacità produttiva e la dotazione tecnologica dell’intero sistema economico italiano ⁽³²⁾, va

⁽²⁷⁾ Così 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 *LDE*, 2025, n. 2, p. 7.

⁽²⁸⁾ Così C. ZOLI, *La partecipazione dei lavoratori in Italia tra vecchi e nuovi modelli*, in *DLM*, 2013, n. 3, p. 563.

⁽²⁹⁾ Cfr. M. DE CECCO, *L’economia mista negli anni del miracolo*, in *DLRI*, 2012, n. 134, pp. 210-215. Si veda anche S. CASSESE, *Dall’economia mista al diritto misto*, in *Rivista delle Società*, 2024, n. 4, p. 528, che sottolinea come la scelta per un modello di economia mista derivi direttamente dalla Costituzione.

⁽³⁰⁾ Così B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione “moderna”*, in *LD*, 2023, n. 4, p. 715, che sottolinea come l’impresa pubblica fosse aperta a «relazioni industriali cooperative il cui modello gestionale e sindacale si poneva, al tempo, in antitesi totale al modello autoritario della Fiat di Valletta, altrettanto diffuso, e dominante nella Confindustria del tempo».

⁽³¹⁾ Per una ricostruzione delle vicende dell’Iri, oltre a S. PEDRABISSI, *op. cit.*, pp. 23-28, si veda anche E. DI CARPEGNA BRIVIO, *Stato ed economia di mercato. La via italiana per la ricostruzione postbellica*, in *Federalismi.it*, 2020, n. 21, pp. 152-160. Si veda, sull’importanza degli enti pubblici economici nella gestione delle partecipazioni statali, N. IRTI, *Dall’ente pubblico economico alla società per azioni (profilo storico-giuridico)*, in *Rivista delle Società*, 1993, n. 3, spec. pp. 467-468 e 471-472.

⁽³²⁾ In questo senso, G. DOSI, D. GUARASCIO, *Innovazione tecnologica, politiche industriali ed evoluzione delle industrie*, in L. PENNACCHI, R. SANNA (a cura di), *Lavoro e Innovazione per riformare il capitalismo*, Ediesse, 2018, p. 141.

evidenziato che è proprio sul finire di quel periodo, nel contesto delle imprese a partecipazione pubblica e con riferimento all'allora urgente sfida della trasformazione tecnologica e informatica ⁽³³⁾ che il sindacato ha scelto di innovare profondamente il suo ruolo nelle aziende, affinando significativamente gli strumenti della partecipazione nella prospettiva di poter influenzare i processi decisionali riguardanti l'organizzazione produttiva ed economica ⁽³⁴⁾. A dire il vero, se era certo che il protocollo strutturava pratiche partecipative con riferimento alle sfide poste dall'innovazione tecnologica, si discusse comunque sul perimetro della materia oggetto della partecipazione, ovvero se questa si limitasse alle sole «conseguenze sociali dell'innovazione» oppure si estendesse a tutte le «materie di strategia dell'innovazione» ⁽³⁵⁾.

Ad ogni modo, a differenza di quanto avveniva nei sistemi contrattuali dell'impresa privata – all'interno dei quali le associazioni datoriali continuavano a guardare con diffidenza alla partecipazione sindacale, come dimostrò chiaramente il documento-manifesto *Imprese e lavoro*, sottoscritto da Federmeccanica nel dicembre del 1984, proprio pochi giorni prima della sottoscrizione del protocollo Iri ⁽³⁶⁾ – nell'impresa pubblica, già connotata da relazioni industriali collaborative ⁽³⁷⁾, si tentò, perseguendo una logica fortemente «innovativa e consensuale» ⁽³⁸⁾, la via della partecipazione per gestire la complessa ristrutturazione e il rilancio delle partecipate nella particolare situazione di crisi che le aveva coinvolte dalla seconda metà degli anni Settanta.

⁽³³⁾ Si vedano in proposito le relazioni svolte da Carinci e Perone in AA.VV., *Rivoluzione tecnologica e diritto del lavoro. Atti del VIII Congresso nazionale di diritto del lavoro. Napoli 12-14 aprile 1985*, Giuffrè, 1986.

⁽³⁴⁾ In questo senso, R. PESSI, *op. cit.*, p. 756.

⁽³⁵⁾ Nel primo senso, M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 228; nella seconda prospettiva T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il Protocollo IRI*, cit., p. 411.

⁽³⁶⁾ Il documento si basava su un modello di società definito come “post-sindacale”, in cui le relazioni di lavoro sono regolate principalmente su base individuale, senza la mediazione della dimensione collettiva. Cfr. U. ROMAGNOLI, *Chi vuole un'autentica cultura del cambiamento?*, in *Industria e Sindacato*, 1985, n. 21, pp. 8-9; T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il Protocollo IRI*, cit., pp. 397-399; F. CARINCI, *Il Protocollo Iri nella dinamica delle relazioni industriali*, cit., p. 432; M. BROLLO, *op. cit.*, pp. 466-468.

⁽³⁷⁾ Si veda M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche: rapporto di lavoro e autonomia collettiva dalla municipalizzazione al d.lgs. n. 175/2016*, in *VTDL*, 2019, n. 1, p. 56, che osserva che l'Intersind «si contraddistingueva per l'avanzato e riformistico ruolo svolto in seno alle relazioni sindacali dell'epoca».

⁽³⁸⁾ In questi termini, M. BROLLO, *op. cit.*, p. 463.

In questo senso, il protocollo Iri si occupò di introdurre e regolare un articolato sistema di informazione e consultazione strutturato su comitati paritetici e procedure di consultazione a vari livelli, di prevedere strumenti di politiche attive del lavoro e di definire procedure e sedi negoziali per raffreddare e risolvere i conflitti collettivi e meccanismi di conciliazione delle controversie di lavoro individuali e plurime ⁽³⁹⁾. In particolare, però, fu l'istituzione, a tutti i livelli di articolazione organizzativa (tranne a quello di gruppo, dove non era previsto un comitato, ma una procedura di consultazione tra Iri e confederazioni sindacali), dei comitati consultivi paritetici a rappresentare il più significativo elemento di novità dell'intesa. Tali comitati, nettamente distinti dalle rappresentanze sindacali operanti in azienda ⁽⁴⁰⁾, erano destinatari di specifiche informative, funzionali all'esercizio del potere di consultivo espresso mediante un parere obbligatorio ma non vincolante ⁽⁴¹⁾.

Nel complesso, dunque, il protocollo Iri delineava un modello di relazioni industriali programmaticamente orientate alla cooperazione ⁽⁴²⁾ e alla "partecipazione consensuale" ⁽⁴³⁾, in cui il sindacato accettava il confronto con la controparte datoriale sulle scelte strategiche delle imprese prestando assenso al processo di risanamento e innovazione del gruppo e autolimitando la propria conflittualità per mezzo delle clausole in materia di tregua sindacale e raffreddamento dei conflitti e, in cambio, otteneva spazi di agibilità per «riappropriarsi in qualche misura del

⁽³⁹⁾ Sottolineano il carattere "procedurale" del protocollo Iri E. GHERA, *Un nuovo orientamento nella politica sindacale dell'IRI*, in *Industria e Sindacato*, 1985, n. 21, spec. p. 7, e T. TREU, *Finalità e regole per gli strumenti di politica del lavoro*, ivi, p. 11. Per una più recente ricostruzione del contenuto del protocollo Iri, si veda anche M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia*, Egea, 2013, pp. 30-32.

⁽⁴⁰⁾ R. SANTAGATA DE CASTRO, *op. cit.*, p. 10, individua questo come principale merito del protocollo Iri. Molto critico sulla coesistenza tra contrattazione collettiva e strumenti di partecipazione nel protocollo Iri è invece R. PESSI, *op. cit.*, p. 771.

⁽⁴¹⁾ In proposito, si tratta per M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 229, di «informazione piena e consultazione immanente».

⁽⁴²⁾ Riscontra nel protocollo Iri «una decisa prevalenza del momento cooperativo su quello conflittuale» M. ROCCELLA, *Una nuova fase delle relazioni industriali in Italia: la stagione dei protocolli*, in *LD*, 1990, n. 3, p. 486.

⁽⁴³⁾ In questi termini, M. BROLLO, *op. cit.*, p. 489. Si veda anche R. SANTAGATA DE CASTRO, *op. cit.*, p. 9, che considera il protocollo Iri «il tentativo più ambizioso, e forse più avanzato, di istituzionalizzazione della partecipazione in Italia».

controllo di indirizzi aziendali su questioni nevralgiche, che la crisi aveva reso [...] immuni da partecipazione»⁽⁴⁴⁾.

Malgrado il notevole interesse suscitato fin dall'inizio – testimoniato dalla proliferazione di accordi analoghi, come quelli adottati in Efim, Gepi, Eni e Cispel⁽⁴⁵⁾ –, il modello partecipativo ispirato al protocollo Iri tramontò nel giro di pochi anni e senza mai vedere una sua totale applicazione, anche a causa delle trasformazioni che, sul finire del Novecento, hanno interessato le imprese a partecipazione pubblica⁽⁴⁶⁾. Se parte della dottrina ha ricondotto il fallimento di quest'esperienza ai limiti di una partecipazione realizzata esclusivamente per via contrattuale⁽⁴⁷⁾ – come è peraltro nel modello fatto ora proprio dalla legge n. 76/2025 –, altri hanno osservato come il modello delineato nei protocolli risultasse privo di uno sbocco effettivo per l'attività partecipativa dei comitati, che si esauriva nella sola formulazione di un parere non vincolante, senza intervenire, quindi, «sulla struttura dell'impresa, sulla sua autonomia strategica e decisionale»⁽⁴⁸⁾.

⁽⁴⁴⁾ Così M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 238. Similmente, T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il Protocollo IRI*, cit., p. 401, che evidenzia come la strategia del sindacato fosse quella di ottenere «un coinvolgimento nelle strategie d'impresa [...] più sistematico ed incisivo di quello realizzabile con l'esercizio dei diritti di informazione e di esame congiunto previsti dalla disciplina del CCNL di categoria».

⁽⁴⁵⁾ Cfr. M. ROCCELLA, *op. cit.*, pp. 485-500, e, con particolare attenzione al protocollo Cispel, pp. 490-499. Sullo stesso protocollo Cispel, più di recente, si veda anche M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche: rapporto di lavoro e autonomia collettiva dalla municipalizzazione al d.lgs. n. 175/2016*, cit., pp. 68-72. Sul protocollo Eni, si veda A. PANDOLFO, *Eni e sindacati verso obiettivi comuni*, in *DPL*, 1989, n. 34, pp. 2262-2263.

⁽⁴⁶⁾ In questo senso, T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori: dalla proposta della Cisl al testo della Camera*, cit.

⁽⁴⁷⁾ In questo senso, M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in *RGL*, 1992, n.2, I, p. 155, afferma che l'esperienza dei protocolli nel settore delle partecipate statali si è arenata «[sul]le condizioni implicite di qualsiasi meccanismo partecipativo», ossia «il controllo sullo sciopero e/o la istituzione di forme di arbitrato a rilevanza collettiva», che non possono essere garantite dalla sola contrattazione collettiva. Si veda anche L. MARIUCCI, *La partecipazione: come rendere credibile una vecchia parola*, in *DLM*, 2005, n. 3, pp. 608-609.

⁽⁴⁸⁾ Così A. PERULLI, *Il Testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione della Electrolux-Zanussi*, in *LD*, n. 1, p. 51; similmente M. BIASI, *op. cit.*, p. 32. D'altronde, già M. PEDRAZZOLI, *op. cit.*, p. 228, aveva osservato come quella del protocollo Iri fosse una «partecipazione autolimitata nel senso che i prodotti della stessa

Nonostante negli anni successivi – come noto segnati dalla dismissione di numerose imprese storicamente in mano pubblica e dalla conversione di alcuni enti pubblici in nuove società a partecipazione pubblica ⁽⁴⁹⁾ –, le imprese partecipate non siano riuscite a dar vita a tentativi organici di attuazione di modelli partecipativi paragonabili a quello delineato nel protocollo Iri ⁽⁵⁰⁾, esse hanno continuato a rappresentare laboratori di un certo interesse. Si è trattato di sperimentazioni frammentarie e disomogenee di coinvolgimento dei lavoratori, anche se non sono mancati schemi di un certo interesse come indicano le più note esperienze di Finmeccanica (poi Leonardo) e dell'Eni (si veda *infra*, § 3) ⁽⁵¹⁾. Oltre ai tradizionali strumenti di partecipazione, è da notare anche che proprio le vicende delle privatizzazioni degli anni Novanta hanno portato

non sono idonei a incidere direttamente né sulla disciplina delle condizioni di lavoro, né, propriamente e formalmente, sulle prerogative imprenditoriali».

⁽⁴⁹⁾ Si veda N. IRTI, *Dall'ente pubblico economico alla società per azioni (profilo storico-giuridico)*, cit., pp. 472-474, che distingue tra privatizzazioni sostanziali (o in senso forte), che comportano la dismissione delle partecipazioni pubbliche, e formali (o in senso debole), che attengono alla trasformazione da ente di diritto pubblico a società. Sulle privatizzazioni sostanziali, si vedano A. MACCHIATI, *Breve storia delle privatizzazioni in Italia: 1992-1999. Ovvero: si poteva far meglio?*, in *Mercato Concorrenza Regole*, 1999, n. 3, spec. pp. 451-453 e 460-461, e i diversi contributi in R. ARTONI (a cura di), *Storia dell'IRI. 4. Crisi e privatizzazione*, Laterza, 2014; per una ricostruzione delle vicende di privatizzazione formale che hanno interessato i servizi pubblici, si veda L. GIANI, F. VETRÒ, *Le funzioni di regolazione del mercato*, in F.G. SCOCA (a cura di), *op. cit.*, pp. 514-528. Si vedano anche, in una prospettiva giuslavoristica, e con riferimento soprattutto alle privatizzazioni dei servizi pubblici locali, L. ZOPPOLI, *Profili lavoristici della trasformazione delle aziende municipalizzate in società commerciali*, in *LD*, 1995, n. 4, pp. 615-636, G. BOLEGO, *"Privatizzazione" dei gestori di servizi pubblici ed effetti sul rapporto di lavoro*, in *LPA*, 1999, n. 6, pp. 1225-1257, e R. SALOMONE, M. TIRABOSCHI, *Enti locali, dismissioni di attività pubbliche e rapporti di lavoro*, in *LPA*, 2000, n. 6, pp. 1035-1062.

⁽⁵⁰⁾ In realtà, anche a causa dello sfaldamento del sistema dell'impresa pubblica, le maggiori sperimentazioni partecipative degli anni immediatamente successivi hanno avuto luogo nelle grandi imprese private, come nel caso dell'esperienza di Electrolux-Zanussi: cfr. A. PERULLI, *op. cit.*, pp. 41-62.

⁽⁵¹⁾ Cfr. T. TREU, *Intervento*, in FONDAZIONE UNIPOLIS, *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese. Realtà e prospettive verso nuove sperimentazioni*, Il Mulino, 2018, p. 186. Sulla partecipazione nel gruppo Finmeccanica, si veda anche A. FAMIGLIETTI, *Delusioni e speranze della partecipazione: i casi Electrolux e Finmeccanica*, in M. CARRIERI, P. NEROZZI, T. TREU (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Il Mulino, 2015, spec. pp. 103-108.

al centro del dibattito la dimensione economica della partecipazione ⁽⁵²⁾, dal momento che in non pochi casi sono stati sottoscritti accordi collettivi che regolavano, attraverso diversi meccanismi, l'assegnazione di azioni delle società pubbliche ai dipendenti, segnando l'inclusione della partecipazione azionaria tra i molteplici possibili contenuti dei contratti collettivi ⁽⁵³⁾.

In relazione alla descritta evoluzione, dunque, lo sviluppo della partecipazione nelle società partecipate dalle pubbliche amministrazioni risulta ancora oggi più marcato rispetto a quanto si registra nella generalità dei casi delle imprese afferenti al settore privato. È a partire da questo scenario, quindi, che occorre ora, prima di valutare il possibile impatto della legge n. 76/2025, esaminare in che misura l'autonomia collettiva abbia già introdotto e disciplinato pratiche partecipative nelle imprese partecipate dalle pubbliche amministrazioni al fine di verificare quale sia, in tali società, attualmente lo stato dell'arte in materia di partecipazione dei lavoratori.

3. La partecipazione nelle imprese a partecipazione pubblica oggi

Per comprendere l'attuale assetto della partecipazione dei lavoratori nelle imprese a partecipazione pubblica, è utile rammentare che, dopo l'abrogazione ad opera del referendum del 1993 della legge n. 1589/1956 – e, in particolare, dell'articolo 3, comma 3 –, le associazioni datoriali che rappresentavano le imprese a partecipazione statale sono confluite nuovamente nelle associazioni delle imprese private, che, tradizionalmente, hanno guardato con maggiore diffidenza allo sviluppo di pratiche partecipative ⁽⁵⁴⁾.

Così, prima l'Asap, che rappresentava le aziende del gruppo Eni, e poi l'Intersind, che rappresentava le aziende dei gruppi Iri ed Efim,

⁽⁵²⁾ Sul punto, si veda L. ZOPPOLI, *Le trasformazioni dei servizi pubblici e il diritto del lavoro*, in *LD*, 1996, n. 1, p. 95, dove l'A. auspicava che, nell'ambito dei processi di privatizzazione, si potesse realizzare «una più vera e genuina partecipazione dei lavoratori alla proprietà o alla gestione delle imprese (anche attraverso fondi comuni o pensionistici)».

⁽⁵³⁾ Cfr. A. ALAIMO, *Gli effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori sul governo dell'impresa: il caso italiano*, in *LD*, 2003, n. 4, pp. 618-621.

⁽⁵⁴⁾ Si veda quanto rilevato da T. TREU, *Intervento*, cit., p. 189.

confluirono nel 1994 in Confindustria ⁽⁵⁵⁾, anche se l'Intersind cessò definitivamente ogni attività solo alla fine del 1998 ⁽⁵⁶⁾. La Cispel, che era invece la confederazione di riferimento per le imprese eroganti i servizi pubblici degli enti locali, mutò la sua denominazione in Confservizi, mirando a rappresentare le aziende e gli enti operanti nel settore dei servizi pubblici, indipendentemente dalla natura pubblica o privata della proprietà ⁽⁵⁷⁾.

Da questa circostanza è derivato che, dalla seconda metà degli anni Novanta, le imprese pubbliche smisero di applicare al loro interno contratti collettivi nazionali di categoria specifici per le società a partecipazione pubblica, sostituiti da quelli stipulati anche per le imprese del settore privato ⁽⁵⁸⁾. Per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori, dunque, se si vogliono rinvenire specifiche e innovative pratiche attuate nelle imprese pubbliche, è necessario guardare non più, come durante la stagione dei protocolli, al livello nazionale, ma a quello aziendale.

Prima di osservare come l'autonomia collettiva abbia inteso, a livello decentrato, regolare la partecipazione dei lavoratori nel contesto delle società in mano pubblica, è tuttavia opportuno ribadire che il *genus* delle imprese partecipate dalle pubbliche amministrazioni è in realtà piuttosto

⁽⁵⁵⁾ Sul punto, S. NEGRELLI, *Un patto sociale da rafforzare*, in G. BAGLIONI, S. NEGRELLI, D. PAPARELLA (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1994-95*, Edizioni Lavoro, 1998, pp. XXIV-XXV. Si veda anche M. NAPOLI, *L'Intersind dall'interno. Le relazioni sull'attività della Delegazione per la Lombardia (1959-1996)*, Vita e Pensiero, 2001, p. 22.

⁽⁵⁶⁾ Cfr. M. MASCINI, R. SOLOPERTO, G. LAUZI, M. CARRIERI, *Gli attori sociali*, in G. BAGLIONI, S. NEGRELLI, D. PAPARELLA, V. RINOLFI (a cura di), *Rapporto. Le relazioni sindacali in Italia 1997-1998*, Cnel, 2000, pp. 748 e 756.

⁽⁵⁷⁾ Si veda M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche: rapporto di lavoro e autonomia collettiva dalla municipalizzazione al d.lgs. n. 175/2016*, cit., p. 66.

⁽⁵⁸⁾ A dire il vero, per lungo tempo un'eccezione si è registrata nel settore dei servizi ambientali, dove coesistevano due distinti contratti collettivi sottoscritti da FP-Cgil, Fit-Cisl, Uiltrasporti e Fiadel che differivano però per le associazioni datoriali firmatarie: un primo era stipulato da Fise-Assoambiente per le imprese private (cod. CNEL K531) ed un secondo era siglato da Utilitalia, Confindustria-Cisambiente, Legacoop produzione e servizi, Confcooperative lavoro e servizi e Agci servizi per le imprese municipalizzate (cod. CNEL K541). Con il tempo, però, i campi di applicazione dei due CCNL si sono andati a sovrapporre – di modo che in entrambi vi rientravano tutte le imprese del settore, indipendentemente dalla natura della proprietà – e sono stati costituiti enti bilaterali di settore comuni, fino a giungere, il 9 dicembre 2021, alla sottoscrizione di un rinnovo unitario dei due CCNL.

eterogeneo e difficilmente riconducibile a una categoria unitaria⁽⁵⁹⁾, poiché al suo interno vi rientrano, ai sensi dell'articolo 2, comma 1, lettera *n*, del decreto legislativo n. 175/2016, tutte le società a controllo pubblico⁽⁶⁰⁾, nonché le altre società partecipate direttamente dalle amministrazioni pubbliche di cui all'articolo 1, comma 2, del decreto legislativo n. 165/2001 o da società a controllo pubblico. Si tratta dunque di un'ampia platea di imprese⁽⁶¹⁾, dal momento che, secondo i dati più recenti, le partecipazioni societarie dirette e indirette dichiarate dalle amministrazioni incluse nel perimetro di applicazione soggettivo TUSP sono riconducibili a 4.858 società, che risultano in prevalenza società a responsabilità limitata (45,9%) e società per azioni (30,7%, ma dove sono occupati circa l'83,1% dei lavoratori), ma anche consorzi di diritto privato oppure altre forme di cooperazione tra imprese (17,8%) e società cooperative (3,3%), mentre nel 2,4% si tratta di aziende speciali, aziende pubbliche di servizi, autorità indipendenti ed enti pubblici economici⁽⁶²⁾. A ciò si aggiunge la stima dell'Istat, secondo cui sono partecipate dal settore pubblico in Italia 8.250 unità economiche, che impiegano in totale 879.052 addetti con una dimensione media – con riferimento alle sole

(⁵⁹) In questo senso, M. CAMELLI, voce *Società pubbliche (diritto amministrativo)*, in *Enc. Dir. – Annali*, 2012, vol. V, p. 1190. Si veda anche G. PIPERATA, *La partecipazione delle pubbliche amministrazioni a società di capitali nel nuovo disegno di riforma: modelli, procedure e limiti*, in F. CERIONI (a cura di), *op. cit.*, p. 1, dove si afferma che «l'espressione "società partecipata dalle pubbliche amministrazioni" o "società in mano pubblica" [...] è una locuzione riassuntiva di molteplici e tra loro differenti casi in cui società formalmente private presentano una partecipazione da parte di amministrazioni pubbliche al loro capitale sociale». Analogamente, F. BORGOGELLI, *op. cit.*, pp. 362-363.

(⁶⁰) Le società a controllo pubblico sono definite dall'art. 2, comma 1, lett. *m*, del d.lgs. n. 175/2016 come «le società in cui una o più amministrazioni pubbliche esercitano poteri di controllo ai sensi della lettera *b*». A sua volta, la lett. *b* definisce il controllo come «la situazione descritta nell'articolo 2359 del codice civile. Il controllo può sussistere anche quando, in applicazione di norme di legge o statutarie o di patti parasociali, per le decisioni finanziarie e gestionali strategiche relative all'attività sociale è richiesto il consenso unanime di tutte le parti che condividono il controllo».

(⁶¹) Si veda M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche. Tra impresa e amministrazione*, cit., p. 16, che sottolinea come, data l'ampiezza della categoria delle imprese partecipate, sia «obiettivamente arduo proporre una definizione che non sia meramente ricognitiva della lettera della disposizione limitandosi dunque a constatare la titolarità pubblica – totalitaria o *pro quota* – del capitale sociale».

(⁶²) Cfr. MINISTERO DELL'ECONOMIA E DELLE FINANZE, *Rapporto sulle partecipazioni delle Amministrazioni Pubbliche*, 2025, recante le analisi svolte sui dati relativi alle partecipazioni pubbliche al 31 dicembre 2022.

5.782 imprese attive operanti nei settori dell'industria e dei servizi – di 145 addetti per impresa ⁽⁶³⁾.

Per tali società, secondo quanto disposto dall'articolo 1, comma 3, del decreto legislativo n. 175/2016, trova applicazione, salvo diversa previsione contenuta o richiamata nello stesso decreto legislativo, la disciplina codicistica, con conseguente affermazione, nella regolazione delle società in esame, della primazia delle regole civilistiche ⁽⁶⁴⁾, che assumono, specie per i casi controversi come quello delle società *in house*, i tratti di un diritto non esclusivamente dei privati, ma comune, applicabile a prescindere dalla natura dell'ente ⁽⁶⁵⁾. Da ciò deriva, dunque, che, salvo quanto previsto dal decreto legislativo n. 175/2016 per specifici profili (tra cui spiccano, per le società a controllo pubblico, i limiti alla libertà

⁽⁶³⁾ Si veda ISTAT, *Le partecipate pubbliche in Italia | Anno 2022. Aumentano le partecipate pubbliche ma si riducono quelle degli enti locali*, Istat Statistiche Report, 23 aprile 2025.

⁽⁶⁴⁾ Cfr. M. DUGATO, *Le società a partecipazione pubblica tra efficienza e responsabilità*, in AA.VV., *L'Italia che cambia. Dalla riforma dei contratti pubblici alla riforma della pubblica amministrazione. Atti del LXII Convegno di studi di scienza dell'amministrazione, Varenna, 22-24 settembre 2016*, Giuffrè, 2017, p. 261; M. CLARICH, *Le società a partecipazione pubblica dopo il testo unico: il punto di vista del pubblicista*, in C. IBBA (a cura di), *Le società a partecipazione pubblica a tre anni dal Testo Unico*, Giuffrè, 2019, p. 8. A. POLICE, S. LUCATTINI, *Art. 4*, in G. MORBIDELLI (a cura di), *Codice delle società a partecipazione pubblica*, Giuffrè, 2018, p. 169, osservano che l'art. 1, comma 3, «realizza l'*actio finium regundorum* tra diritto pubblico e diritto privato, stabilendo la priorità ermeneutica del diritto dei privati e dello schema civilistico societario». Si veda però anche C. IBBA, *Diritto comune e diritto speciale nella disciplina delle società pubbliche*, in *GComm*, 2018, n. 6, I, pp. 958-960, che invita a «considerare che l'effettività – o, se vogliamo, la sincerità – dell'inquadramento privatistico va poi misurata sul terreno dell'ampiezza delle deroghe apportate al diritto societario comune», anche se non nega che «la scelta di fondo operata dal legislatore comunque ha il suo peso» e che la disposizione rileva «per tutte le società a partecipazione pubblica, incluse quelle sottoposte a controllo pubblico e quelle *in house*». In giurisprudenza, si veda Cass., sez. un., 1° dicembre 2016, n. 24591.

⁽⁶⁵⁾ Cfr. M. FALSONE, *op. cit.*, p. 90 e, per l'analisi della natura delle società *in house*, pp. 97-99. In senso analogo, F. BORGOGELLI, *op. cit.*, p. 373, e P. TULLINI, *Processi organizzativi e continuità del lavoro nelle società partecipate*, in *RIDL*, 2019, n. 1, I, p. 34, la quale sottolinea che «nel quadro del diritto comune, il testo unico introduce alcune norme derogatorie, da ritenersi tassative e di stretta interpretazione, anche quando richiamano i principi del d.lgs. n. 165/2001. Al contempo, ciò che non viene direttamente esplicitato non potrà essere attribuito ad una lacuna, ma ad una legittima ri-espansione del diritto comune».

di reclutamento o disposti in materia di retribuzione) ⁽⁶⁶⁾, anche per quanto attiene ai rapporti di lavoro si applica la disciplina privatistica ⁽⁶⁷⁾. Lo stesso vale per la materia della partecipazione dei lavoratori, oggetto, anche negli ultimi anni, di interventi soprattutto da parte dei contratti collettivi applicati nelle imprese pubbliche.

Prima di valutare come possa conciliarsi la legge n. 76/2025 con le peculiarità delle società a partecipazione pubblica (*infra*, § 4), occorre dunque verificare quali siano attualmente all'interno di tali società, in relazione alle differenti forme di partecipazione dei lavoratori per come oggi definite dall'articolo 2 della legge n. 76/2025, le prassi esistenti e affermate già da prima dell'entrata in vigore della legge in materia di partecipazione dei lavoratori. In questa prospettiva, si può rilevare l'utilità della tassonomia introdotta dalla nuova legge che, attraverso le definizioni fornite dall'articolo 2, consente ora di classificare le sperimentazioni e le prassi in atto secondo uno schema lineare ⁽⁶⁸⁾ che differenzia quattro forme o ambiti della partecipazione ⁽⁶⁹⁾ e precisamente: la partecipazione

⁽⁶⁶⁾ Sui profili giuslavoristici del d.lgs. n. 175/2016, oltre a F. BORGOGELLI, *op. cit.*, spec. pp. 374-398, e al lavoro monografico di M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche. Tra impresa e amministrazione*, cit., spec. cap. III, IV e V, si vedano D. MEZZACAPO, *Prime osservazioni sul rapporto di lavoro nelle società a controllo pubblico dopo la sentenza della Corte costituzionale n. 251/2016*, in *LPO*, 2016, n. 11-12, pp. 618-643, G. FONTANA, *Società pubbliche e rapporti di lavoro, fra riorganizzazione e crisi di un modello*, in *ADL*, 2018, n. 2, I, pp. 415-442, A. MARESCA, *Il lavoro alle dipendenze delle società a controllo pubblico*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 17, pp. 2-30, P. TULLINI, *op. cit.*, pp. 33-56; S. MAINARDI, *Società a controllo pubblico e diritto del lavoro*, in *LPA*, 2019, n. 3, pp. 3-38, M. ALTIMARI, *Società pubbliche e atti di indirizzo della pubblica amministrazione tra controllo societario e autonomia collettiva*, in *VTDL*, 2022, n. straordinario, pp. 351-376.

⁽⁶⁷⁾ In questo senso, il lavoro alle dipendenze delle società partecipate è stato considerato un "tertium genus" tra lavoro pubblico e privato: cfr. P. TOSI, *Le novelle legislative sul lavoro privato e pubblico privatizzato*, in *RIDL*, 2018, n. 1, I, pp. 20-21.

⁽⁶⁸⁾ Si veda, con riferimento all'originaria proposta di legge, E. ALES, *op. cit.*, p. 916, che, pur rilevando «alcuni dubbi terminologici», sottolinea il «coraggio tassonomico» dell'iniziativa. Analogamente, I. ARMAROLI, G. PIGLIALARMI, *Definizioni*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, spec. pp. 72-75, pur evidenziando alcune incongruenze terminologiche, sottolineano che «l'azione classificatoria della legge potrebbe favorire una maggiore uniformità nel lessico impiegato dal decisore politico e dalle parti sociali ed evitare fraintendimenti sulla natura delle pratiche di partecipazione attuate nelle aziende».

⁽⁶⁹⁾ Sulla nozione di "ambito", si veda I. ARMAROLI, F. SEGHEZZI, *La partecipazione diretta dei lavoratori: risultati e criticità da alcune esperienze lombarde*, in I.

gestionale, la partecipazione economica e finanziaria, la partecipazione organizzativa e la partecipazione consultiva.

3.1. La partecipazione gestionale

Tra le diverse tipologie di partecipazione dei lavoratori che si sono affermate nelle imprese a partecipazione pubblica, quella meno diffusa, in linea con quanto si registra generalmente nel panorama italiano e nonostante alcune elaborate proposte in materia ⁽⁷⁰⁾, è certamente la partecipazione gestionale di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *a*, della legge n. 76/2025, che la dottrina storicamente individua come (di intensità) “forte” o (teleologicamente) “strategica” ⁽⁷¹⁾. Tale forma di partecipazione, che comprende l'insieme delle pratiche di «collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa» ⁽⁷²⁾ attraverso la presenza di rappresentanti dei lavoratori all'interno degli organi societari di amministrazione e controllo ⁽⁷³⁾, potrebbe risultare la più vicina all'idea del costituente ⁽⁷⁴⁾, ma, nonostante le spinte derivanti dalla disciplina eurounitaria ⁽⁷⁵⁾, è rimasta marginale nella via italiana alla partecipazione.

ARMAROLI, G. IMPELLIZZIERI, F. SEGHEZZI, M. TIRABOSCHI (a cura di), *La partecipazione dei lavoratori. Il contributo dei ricercatori ADAPT*, ADAPT University Press, 2025, p. 38.

⁽⁷⁰⁾ Si veda, ad esempio, quanto proposto da T. TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, in *q. Rivista*, 2010, n. 1, p. 98.

⁽⁷¹⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., pp. 383-384.

⁽⁷²⁾ Art. 2, comma 1, lett. *a*, l. n. 76/2025. Sul punto, si vedano E. DAGNINO, *Partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza*, in M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, pp. 99-114, e M. TIRABOSCHI, *op. cit.*, pp. 115-126.

⁽⁷³⁾ Per tale ragione, M. D'ANTONA, *op. cit.*, p. 142, la identifica come “partecipazione interna”.

⁽⁷⁴⁾ Cfr. D. GOTTARDI, *Ultima chiamata per il sistema dualistico: partecipazione negata dei lavoratori e rischi di sistema*, in *DLM*, 2014, n. 3, pp. 577-578. Per una ricostruzione delle differenti prospettive politiche emerse durante il dibattito dell'Assemblea Costituente, si vedano P. TOSI, *La partecipazione sindacale nella crisi*, in *ADL*, 2023, n. 2, I, spec. pp. 258-259, e M. CORTI, *Art. 46 Cost.*, in R. DEL PUNTA, F. SCARPELLI (a cura di), *Codice commentato del lavoro*, Wolters Kluwer, 2020, pp. 242-243.

⁽⁷⁵⁾ Cfr. F. GUARRIELLO, *La partecipazione dei lavoratori nella società europea*, in *DLRI*, 2003, n. 97, pp. 1-26; P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, ivi, 2005, n. 107, spec. pp. 332-341; L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione*

A ben vedere, fino all'approvazione della legge n. 76/2025, una delle poche forme di partecipazione dei lavoratori agli organi di gestione della società – per quanto riservata, in una logica di connessione con la partecipazione economica (si veda *infra*, § 3.2), ai soli lavoratori azionisti – è stata rappresentata dell'istituto del voto di lista, disciplinato dall'articolo 4 del decreto-legge n. 332/1994, convertito dalla legge n. 474/1994, e reso obbligatorio proprio per le società pubbliche interessate dai processi di privatizzazione ⁽⁷⁶⁾.

Poche sono state, in ogni caso, le esperienze in cui è stata sperimentata la partecipazione dei dipendenti agli organi di vertice delle società e, comunque, sempre in connessione con la qualifica di azionisti dei lavoratori ⁽⁷⁷⁾. Uno dei casi più noti ha interessato proprio un'impresa partecipata, Alitalia, dove, nell'ambito del processo di privatizzazione che l'ha coinvolta, tra il 1998 e il 2004 il contratto collettivo aziendale ha previsto che i lavoratori azionisti fossero «rappresentati nel consiglio di amministrazione dell'Alitalia, mediante la presenza di tre membri, nonché nel collegio sindacale, con un sindaco» ⁽⁷⁸⁾.

alla gestione delle imprese, cit., spec. pp. 387-440; M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*, in *NLCC*, 2008, n. 4, pp. 854-862 e 869-873; P. OLIVELLI, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, in *q. Rivista*, 2010, n. 1, spec. pp. 40-58; M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, 2012, cap. II; M. BIASI, *op. cit.*, cap. III. Per una lettura del quadro eurounitario in rapporto alla l. n. 76/2025, si veda A. ALAIMO, *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'employee's involvement di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, in *LDE*, 2025, n. 2, pp. 1-19.

⁽⁷⁶⁾ Cfr. P. OLIVELLI, *La partecipazione dei lavoratori tra diritto comunitario e ordinamento italiano*, cit., p. 55; R. SANTAGATA, *Il lavoratore azionista*, Giuffrè, 2008, p. 22 e pp. 275-276.

⁽⁷⁷⁾ Le due forme di partecipazione restano in ogni caso distinte: cfr. M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e articolo 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, in *RIDL*, 2005, n. 4, I, p. 433. Analogamente, cfr. R. SANTAGATA, *op. cit.*, p. 276, e L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., pp. 449-450, il quale rileva che i lavoratori possono assumere rilevanza «come gruppo collettivo: non però gruppo di lavoratori, ma gruppo di azionisti di minoranza».

⁽⁷⁸⁾ Accordo Alitalia 3 giugno 1998. Sul punto, con riferimento ai profili connessi alla partecipazione gestionale, si vedano L. SPAGNUOLO VIGORITA, *Azionariato dei dipendenti: nozione e profili di diritto del lavoro*, in *q. Rivista*, 2000, n. 1, pp. 9-10, A. ALAIMO, *Gli effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori sul governo dell'impresa: il caso italiano*, cit., p. 627, e A. CUCCUINI, *Alitalia: la "crisi" nelle relazioni industriali in crisi*, in *q. Rivista*, 2007, n. 3, p. 732.

Da segnalare, inoltre, anche quanto previsto per la Rai, dove è stato lo stesso legislatore, seguendo una tendenza diffusa a livello europeo per quanto riguarda la governance dei servizi audiovisivi ⁽⁷⁹⁾, a prevedere che un membro del Consiglio di amministrazione venga «designato dall'assemblea dei dipendenti della RAI-Radiotelevisione italiana S.p.a., tra i dipendenti dell'azienda titolari di un rapporto di lavoro subordinato da almeno tre anni consecutivi, con modalità che garantiscano la trasparenza e la rappresentatività della designazione stessa» ⁽⁸⁰⁾.

Un ultimo caso peculiare è quello dell'Azienda Servizi Municipali Rieti S.p.A., il cui statuto, recentemente modificato, prevede che un membro del Consiglio di amministrazione sia nominato «in rappresentanza dei lavoratori» ⁽⁸¹⁾. In questo caso, dunque, la società, anticipando l'entrata in vigore della legge n. 76/2025, ha previsto – unilateralmente e in assenza di una disposizione in tal senso da parte della contrattazione collettiva – la partecipazione di un rappresentante dei lavoratori all'interno degli organi sociali, con una soluzione non esente da dubbi (si veda *infra*, § 4).

Al netto di queste (poche) esperienze, però, anche nel contesto delle società pubbliche la partecipazione gestionale non ha mai superato la diffidenza delle parti sociali. Dal lato sindacale, infatti, è stato forte il timore che l'istituzionalizzazione di pratiche partecipative in senso forte avrebbe potuto compromettere l'autonomia e snaturare il ruolo del sindacato ⁽⁸²⁾, mentre dal lato datoriale è storicamente prevalsa l'idea di evitare ogni «ingerenza indebita del sindacato nelle prerogative gestionali dell'imprenditore e del management» ⁽⁸³⁾. Da ciò è dunque derivata

⁽⁷⁹⁾ Cfr. G. PAVANI, *La governance dei sistemi radiotelevisivi pubblici: una questione culturale*, in *Federalismi.it*, 2016, n. 1, pp. 17-18.

⁽⁸⁰⁾ Art. 63, comma 15, d.lgs. n. 208/2021, che ricalca quanto già in precedenza previsto dall'art. 2 della l. n. 220/2015, su cui si veda O. GRANDINETTI, *La "governance" della RAI e la riforma del 2015*, in *RTDPub*, 2016, n. 3, pp. 863-865.

⁽⁸¹⁾ Statuto Azienda Servizi Municipali Rieti S.p.A., art. 20.

⁽⁸²⁾ In questo senso, P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit. p. 363, e D. MARINO, *La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese nella contrattazione collettiva*, in *q. Rivista*, 2020, n. 4, p. 1045. Rilevano la medesima diffidenza L. ZOPPOLI, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, cit., p. 962, e, da ultimo, T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, cit., p. 1334.

⁽⁸³⁾ Così T. TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, cit., p. 97. Analogamente, R. SANTAGATA, *op. cit.*, pp. 307-308.

una prassi applicativa di esperienze di partecipazione in senso forte piuttosto contenuta, finanche nelle società a partecipazione pubblica.

3.2. La partecipazione economica e finanziaria

Non maggiore fortuna ha fino ad ora avuto nelle imprese pubbliche la partecipazione economica e finanziaria, intesa, dall'articolo 2, comma 1, lettera *b*, della legge n. 76/2025, quale «partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa, anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato»⁽⁸⁴⁾.

Si tratta di una declinazione della partecipazione che gli studiosi del diritto del lavoro hanno avuto modo di approfondire particolarmente negli anni – in relazione tanto alla partecipazione agli utili⁽⁸⁵⁾ quanto a quella azionaria⁽⁸⁶⁾ –, ma che non pare aver avuto, a causa delle resistenze che si sono registrate tanto sul fronte datoriale quanto su quello sindacale⁽⁸⁷⁾, una folta casistica di riferimento⁽⁸⁸⁾.

⁽⁸⁴⁾ Cfr. M. DALLA SEGA, *La partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori: strumenti, vincoli e prospettive dopo la legge 76/2025*, in *LG*, 2025, n. 8-9, pp. 745-753.

⁽⁸⁵⁾ Cfr. L. BONARETTI, *Partecipazione agli utili nel lavoro subordinato*, in *DPL*, 1993, n. 10, p. 73; M. TIRABOSCHI, *Partecipazione finanziaria, qualità del lavoro e nuove relazioni industriali: il caso italiano in una prospettiva comparata*, in *q. Rivista*, 2002, n. 2, pp. 206-220; R. CARAGNANO, *Modelli di partecipazione finanziaria dei lavoratori in azienda*, ivi, 2007, n. 4, pp. 1242-1249.

⁽⁸⁶⁾ Cfr. T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, in *GComm*, 1988, n. 6, pp. 785-816; A. ALAIMO, *La partecipazione azionaria dei lavoratori. Retribuzione, rischio e controllo*, Giuffrè, 1998; M. BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, in *RIDL*, 1999, n. 3, I, pp. 283-300 (ora in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI (a cura di), *Marco Biagi. Un giurista progettuale. Scritti scelti*, Giuffrè, 2003, pp. 232-248); L. SPAGNUOLO VIGORITA, *op. cit.*, pp. 3-10; Y. FRANCIOSI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti: le ragioni di una regolamentazione*, in *q. Rivista*, 2000, n. 1, pp. 11-26; E. GHERA, *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, cit., pp. 413-447; R. SANTAGATA, *op. cit.*

⁽⁸⁷⁾ In questo senso, già G. LOY, *I vantaggi economici per i lavoratori legati ai risultati dell'impresa*, in *q. Rivista*, 2002, n. 2, p. 179.

⁽⁸⁸⁾ Si veda, da ultimo, M. DALLA SEGA, *op. cit.*, pp. 749-751.

Con riferimento all'area delle imprese partecipate, la sperimentazione più rilevante è ancora relativa ad Alitalia⁽⁸⁹⁾, dove (come ricordato *supra*, § 3.1), al momento della privatizzazione, è stato sottoscritto un accordo collettivo che prevedeva la «realizzazione di un programma di partecipazione dei dipendenti al capitale dell'Alitalia da effettuarsi mediante sottoscrizione di azioni ordinarie»⁽⁹⁰⁾. Per le azioni sottoscritte su base volontaria dai dipendenti, in particolare, era disposta la non trasferibilità per tre anni a partire dal momento dell'attribuzione e, soprattutto, la gestione collettiva ed unitaria tramite un organismo appositamente costituito e regolato da un patto parasociale allegato all'accordo a cui i lavoratori azionisti erano chiamati ad aderire⁽⁹¹⁾. Proprio la scelta della gestione collettiva delle azioni dei dipendenti azionisti attraverso un meccanismo che ne garantisse la rappresentanza unitaria in sede assembleare, infatti, rappresenta, malgrado lo scarso successo nel caso di Alitalia⁽⁹²⁾, il punto di maggiore interesse dell'esperienza, poiché ha indicato un modello in cui (anche per mezzo della partecipazione gestionale negli organi della società) l'interesse «post-materiale»⁽⁹³⁾ alla partecipazione economica e finanziaria dei dipendenti, grazie alla «capacità aggregante posseduta dalle organizzazioni sindacali»⁽⁹⁴⁾, si sarebbe potuto

(89) Va comunque rammentato che accordi simili sono stati sottoscritti anche presso Telecom e Ferrovie dello Stato. Per altri esempi, realizzati anche non in forza di previsioni contrattual-collettive, si veda E. PAGANI, *La partecipazione finanziaria dei lavoratori tra diritto interno e diritto europeo*, Giuffrè, 2021, pp. 45-48.

(90) Accordo Alitalia, cit. In riferimento ai profili dell'accordo connessi alla partecipazione economica, si vedano L. SPAGNUOLO VIGORITA, *op. cit.*, pp. 4-5 e 8, e A. ALAIMO, *Gli effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori sul governo dell'impresa: il caso italiano*, cit., pp. 618-621.

(91) Sul ricorso ai patti parasociali, si veda R. SANTAGATA, *op. cit.*, spec. p. 317.

(92) Il patto parasociale, infatti, è stato ritenuto illegittimo dalla Consob e, per questo motivo, si prospettò un'aggregazione dei dipendenti azionisti nella Società Cooperativa Dipendenti Azionisti Alitalia S.c.a.r.l., società cooperativa con personalità giuridica autonoma. Nel novembre del 1999 fu lanciata un'offerta pubblica di scambio, che consentiva ai dipendenti azionisti di scambiare le azioni Alitalia possedute con quelle della cooperativa holding, ma la cooperativa raccolse soltanto l'1,3% del capitale a fronte di un obiettivo del 7%, determinando così il fallimento della prospettiva di costituire una solida aggregazione di dipendenti azionisti.

(93) Si veda M. D'ANTONA, *Diritto del lavoro di fine secolo: una crisi di identità?*, in RGL, 1998, n. 2, I, pp. 324-325.

(94) Così CONSOB, *Privatizzazioni, mercato azionario e governo dell'impresa*, Quaderno di Finanza, 1995, n. 9, p. 69.

esprimere superando i limiti che solitamente incontrano gli azionisti di minoranza nella partecipazione attiva alla vita aziendale ⁽⁹⁵⁾.

Come si è anticipato, però, la sperimentazione ad opera della contrattazione collettiva di pratiche di partecipazione economica e finanziaria è stata piuttosto contenuta nelle società pubbliche. Discorso diverso riguarda invece i casi in cui sono realizzati, ai sensi dell'articolo 114-*bis* del decreto legislativo n. 58/1998, piani di azionariato diffuso in favore dei dipendenti. Si tratta di una casistica assai più frequente nelle grandi società a partecipazione pubblica, che trae origine non da un atto dell'autonomia collettiva, ma da una scelta unilaterale della società, come avviene, ad esempio, in Eni o in Leonardo ⁽⁹⁶⁾. In questi casi, a risaltare è l'assunzione, da parte del dipendente – che sceglie, su base volontaria, di aderire al piano acquistando azioni a condizione di favore – delle vesti di «azionista risparmiatore interessato non solo alla massimizzazione del rendimento del proprio investimento, ma anche al finanziamento e quindi alla stabilità e allo sviluppo dell'impresa nella quale collabora» ⁽⁹⁷⁾. A mancare, però, rispetto alla partecipazione azionaria disciplinata dalla contrattazione collettiva, in questi casi è la costruzione dell'«identità collettiva» dei lavoratori azionisti, per i quali non è previsto alcun meccanismo di rappresentanza unitaria degli interessi negli organismi societari, con la conseguenza che tali piani, che pure favoriscono una partecipazione dei lavoratori alla proprietà dell'impresa, si risolvono in strumenti utili principalmente, sul piano individuale, a «flessibilizzare il salario e [...] fidelizzare fasce più o meno consistenti di lavoratori» ⁽⁹⁸⁾. In generale, quindi, nell'esperienza italiana delle società pubbliche, raramente l'attribuzione ai dipendenti di azioni ha condotto all'acquisizione

⁽⁹⁵⁾ Si veda Y. FRANCIOSI, *op. cit.*, p. 16. In termini più generali, si veda M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, cit., p. 147.

⁽⁹⁶⁾ Cfr. ENI, *Piano di azionariato diffuso 2024-2026*, approvato dal Consiglio di amministrazione il 4 aprile 2024 e dall'assemblea degli azionisti il 15 maggio 2024, e LEONARDO, *Piano di azionariato diffuso 2025-2027 per i dipendenti Leonardo*, approvato dal Consiglio di amministrazione il 3 aprile 2025 e dall'assemblea degli azionisti il 26 maggio 2025. Per un inquadramento teorico, si veda G.F. CAMPOBASSO, *Diritto commerciale. 2. Diritto delle società*, Utet, 2015, pp. 214-215.

⁽⁹⁷⁾ Così E. GHERA, *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, cit., p. 430.

⁽⁹⁸⁾ Così L. ZOPPOLI, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, cit., rispettivamente pp. 420 e 422.

di quote rilevanti – e stabilmente mantenute ⁽⁹⁹⁾ – di capitale oppure al riconoscimento di incisivi diritti di *voice* nella gestione delle imprese ⁽¹⁰⁰⁾.

Allargando però il campo d'indagine a tutti i meccanismi basati sul «coinvolgimento dei lavoratori negli andamenti produttivi e nelle dinamiche finanziarie dell'impresa» ⁽¹⁰¹⁾ è possibile considerare come latamente rientranti nella partecipazione economica e finanziaria, pur se non ricomprese nella definizione della legge n. 76/2025, anche la distribuzione di retribuzioni aggiuntive e l'istituzione di forme di welfare aziendale variamente legate agli andamenti della produttività o della redditività aziendale ⁽¹⁰²⁾, anche se è stato rilevato come talvolta tali misure, che perseguono altre finalità ⁽¹⁰³⁾, possono risultare prive di effettive connotazioni partecipative ⁽¹⁰⁴⁾.

In proposito, è da rilevare che le imprese partecipate hanno sperimentato numerose soluzioni, alcune delle quali si sono rivelate particolarmente inedite e strutturate. Un esempio emblematico in merito è rappresentato da quanto previsto sin dal rinnovo del 21 maggio 2021 dagli accordi aziendali sottoscritti in Leonardo, dove è stata negoziata una retribuzione premiale esplicitamente «orientata a realizzare [...] un legame con i risultati economici» raggiunti dall'azienda e calcolata in base a numerosi indicatori, sia legati all'andamento economico-finanziario della società sia relativi alla valorizzazione dell'apporto dei singoli lavoratori ⁽¹⁰⁵⁾. A presidiare la logica partecipativa sottesa all'erogazione del premio di risultato e in connessione con le altre forme di partecipazione, inoltre, è prevista la costituzione in azienda di una Commissione paritetica per la

⁽⁹⁹⁾ Si veda R. MOLESTI, *Impresa e partecipazione. Esperienze e prospettive*, Franco Angeli, 2005, p. 245, il quale già nel 2005 notava che «il numero di dipendenti ancora in possesso delle azioni distribuite al momento della privatizzazione è sensibilmente inferiore a quello iniziale»; ad esempio «nel caso dell'Eni, che dal 1993 al 1998, in quattro tranches, ha distribuito ai dipendenti il 3,2% del capitale, si valuta che solo l'1% sia ancora nelle mani dei lavoratori».

⁽¹⁰⁰⁾ Cfr. E. PAGANI, *op. cit.*, pp. 47-48.

⁽¹⁰¹⁾ In questi termini, M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, cit., p. 148.

⁽¹⁰²⁾ In questo senso, C. CESTER, *La partecipazione dei lavoratori: qualcosa si muove?*, in *ADL*, 2023, n. 3, I, qui p. 438.

⁽¹⁰³⁾ Si veda M. VITALETTI, *La retribuzione di produttività*, ESI, 2013, pp. 30-38.

⁽¹⁰⁴⁾ Cfr. T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, cit., p. 897.

⁽¹⁰⁵⁾ Accordo Leonardo 21 maggio 2021.

verifica, il monitoraggio e l'identificazione di azioni a sostegno del raggiungimento degli obiettivi a livello di sito.

L'ampia diffusione, anche nelle società a partecipazione pubblica, di premi di risultato simili consente di affermare che anche in tale contesto le istanze connesse alla partecipazione economica e finanziaria hanno trovato ampio spazio nella contrattazione di forme di retribuzione premiale, anche se la dottrina ha rilevato come permanga una netta distinzione – ulteriormente rafforzata dalla legge n. 76/2025 – tra quest'ultima e la partecipazione azionaria o agli utili ⁽¹⁰⁶⁾.

3.3. La partecipazione organizzativa

Una maggiore diffusione hanno invece avuto, tanto nelle società pubbliche quanto in generale nell'intero panorama italiano, le ultime due forme di partecipazione di cui all'articolo 2, comma 1, lettere *c* e *d*, della legge n. 76/2025, ossia quelle comunemente ritenute di intensità “debole” ⁽¹⁰⁷⁾. In particolar modo, modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa, ai sensi della lettera *c* della disposizione ⁽¹⁰⁸⁾, sono da sempre frequenti nei contratti collettivi, in continuità con la pregressa esperienza italiana ⁽¹⁰⁹⁾ e, soprattutto, con quella delle società a partecipazione pubblica (si veda *supra*, § 2). È in ogni caso da notare che, se in letteratura la partecipazione organizzativa era definita come ogni «forma di partecipazione dei lavoratori che si concretizza nel fatto di “aver voce” e

⁽¹⁰⁶⁾ Si veda, da ultimo, M. DALLA SEGA, *op. cit.*, pp. 746-747.

⁽¹⁰⁷⁾ Cfr. M. RICCIARDI, *I tortuosi itinerari della partecipazione*, in *LD*, 2023, n. 4, p. 735.

⁽¹⁰⁸⁾ Attraverso l'uso del termine “coinvolgimento” sembrerebbe che il legislatore abbia inteso alludere anche a forme di partecipazione diretta: 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., pp. 15-16.

⁽¹⁰⁹⁾ Considera criticamente la definizione di partecipazione organizzativa formulata dalla proposta di legge della Cisl (e poi confermata dalla l. n. 76/2025) eccessivamente in continuità con le precedenti esperienze registrate in Italia 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 G. ZILIO GRANDI (a cura di), *Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Atti del convegno Organizzazione dell'impresa e qualità del lavoro. Venezia, 8 maggio 2023*, ADAPT University Press, 2024, p. 103.

quindi di avere spazi propositivi e/o codecisionali sulla organizzazione del lavoro»⁽¹¹⁰⁾, guardando all'intera legge n. 76/2025 sembrerebbe che il legislatore abbia inteso, al fine di segnare il confine con la partecipazione consultiva, limitare il perimetro della partecipazione organizzativa⁽¹¹¹⁾, considerando unicamente la partecipazione finalizzata alla predisposizione, tramite Commissioni paritetiche, di «proposte di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro»⁽¹¹²⁾.

Una simile forma di partecipazione non è comunque estranea al panorama delle società pubbliche, dove gli accordi collettivi si sono occupati a più riprese di istituire Commissioni paritetiche per predisporre piani e soluzioni su questioni specificatamente individuate dalle parti sottoscrittrici, in alcuni casi prevendendo, per la partecipazione organizzativa, organismi differenti rispetto a quelli deputati alla consultazione (su cui si veda *infra*, § 3.4). Un caso esemplificativo è rappresentato dagli accordi volti a istituire Commissioni paritetiche attraverso le quali è realizzato il coinvolgimento paritetico dei lavoratori nell'organizzazione del lavoro ai fini dell'accesso alle agevolazioni riconosciute dalla legge n. 208/2015, articolo 1, comma 189, e dal decreto ministeriale 25 marzo 2016⁽¹¹³⁾.

Allo stesso modo, sono da considerare le Commissioni a cui sono riconosciute competenze in merito all'elaborazione di piani per l'implementazione e l'annessa valutazione del lavoro agile⁽¹¹⁴⁾, istituto che si presta particolarmente ad essere oggetto delle pratiche di partecipazione organizzativa, poiché è spesso introdotto in via sperimentale, richiedendo non solo una pianificazione congiunta, ma anche una conseguente attività di monitoraggio e ripianificazione da parte di aziende e rappresentanze dei lavoratori⁽¹¹⁵⁾.

⁽¹¹⁰⁾ Così M. CARRIERI, L. PERO, M. RICCIARDI (a cura di), *Nuove relazioni industriali e partecipazione organizzativa nella cooperazione dell'Emilia Romagna*, Legacoop, 2017, p. 18.

⁽¹¹¹⁾ In questo senso, G. IMPELLIZZIERI, *La partecipazione "debole" dei lavoratori alla luce della l. n. 76/2025*, in *LG*, 2025, n. 8-9, pp. 756-757.

⁽¹¹²⁾ Art. 7, comma 1, l. n. 76/2025.

⁽¹¹³⁾ Cfr. accordo Ama 19 dicembre 2023, che prevede un Comitato bilaterale di strategia e sviluppo industriale.

⁽¹¹⁴⁾ Accordo Eni 3 dicembre 2020, che istituisce una Commissione che «valuterà nuove modalità di estensione e applicazione del lavoro agile».

⁽¹¹⁵⁾ Si veda G. IMPELLIZZIERI, *La cosiddetta "partecipazione organizzativa": un primo bilancio a cinque anni dal Patto per la fabbrica*, in *q. Rivista*, 2023, n. 4, p. 1045.

Similmente, non mancano casi in cui l'elaborazione di piani partecipati di miglioramento verte sulle tematiche della salute e della sicurezza dei lavoratori. Di grande interesse in proposito è il caso del Gruppo Hera – aggregazione di aziende municipalizzate partecipata da oltre cento Comuni che opera nel campo della fornitura di servizi energetici e ambientali –, dove, dopo l'esperienza pandemica, sono stati sottoscritti accordi collettivi che hanno prima reso strutturale il comitato della sicurezza ⁽¹¹⁶⁾ e poi hanno incaricato il medesimo comitato di elaborare proposte volte a migliorare la qualità della prestazione di lavoro sotto il profilo della salute dei lavoratori ⁽¹¹⁷⁾. Proprio sulle tematiche della salute e della sicurezza, inoltre, è frequente che la partecipazione organizzativa si saldi anche con pratiche di partecipazione diretta ⁽¹¹⁸⁾, come la costituzione di specifici gruppi di lavoro tematici partecipati non solo dalle rappresentanze sindacali ⁽¹¹⁹⁾ oppure la raccolta di suggerimenti da parte dei lavoratori ⁽¹²⁰⁾.

La partecipazione “debole”, dunque, appare una forma di partecipazione nettamente più radicata nel contesto delle società pubbliche, anche se – come verrà meglio precisato nel successivo sottoparagrafo – molte delle Commissioni paritetiche istituite presso le imprese a partecipazione pubblica non arrivano fino alla predisposizione dei piani di miglioramento e innovazione, costituendo quindi, nella maggior parte dei casi, un'espressione di forme di partecipazione qualificate dalla legge n. 76/2025 non come organizzative ma come consultive.

⁽¹¹⁶⁾ Accordo Gruppo Hera 20 settembre 2022.

⁽¹¹⁷⁾ Cfr. accordo Gruppo Hera 19 giugno 2024, che ha assegnato al Comitato della sicurezza l'onere di proporre azioni per garantire la fruizione generalizzata del riposo giornaliero, nonché di proporre specifici piani di formazione per i lavoratori e collaborazioni con gli enti di controllo (nello specifico, vigili del fuoco e ASL).

⁽¹¹⁸⁾ Cfr. 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. 97. Analogamente, B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione “moderna”*, cit., p. 729.

⁽¹¹⁹⁾ Accordo Eni, cit.

⁽¹²⁰⁾ Accordo Gruppo Hera 19 giugno 2024, cit.

3.4. La partecipazione consultiva

La più frequente forma di partecipazione dei lavoratori nel panorama delle imprese a partecipazione pubblica è, come si è anticipato, la partecipazione consultiva, definita dal legislatore, con una formulazione che potrebbe risultare tautologica ⁽¹²¹⁾, come «la partecipazione che avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere» ⁽¹²²⁾.

Questa forma di partecipazione si caratterizza per la debole intensità e si pone a complemento dei diritti di informazione già previsti dal diritto interno ed eurolunitario ⁽¹²³⁾, tanto che non è mancato chi ha osservato come si risolverebbe non già in una vera e propria forma di partecipazione, quanto in un'attività prodromica – tutelata dall'articolo 27 CDFUE – necessaria per il successivo esercizio dei più incisivi diritti di partecipazione ⁽¹²⁴⁾.

Quella della partecipazione consultiva, ad ogni modo, resta nel modello italiano la principale forma di partecipazione, e, nel panorama delle società pubbliche, si concreta in pratiche tanto diffuse quanto eterogenee. È evidente come il principale, ma non esclusivo ⁽¹²⁵⁾, luogo della partecipazione consultiva sia, per la contrattazione collettiva aziendale delle società pubbliche, quello delle Commissioni paritetiche, che possono assumere le vesti di Commissioni cui è devoluta trasversalmente la trattazione di diversi temi ⁽¹²⁶⁾ oppure di Commissioni tematiche, istituite per

⁽¹²¹⁾ In questi termini, E. ALES, *op. cit.*, p. 916.

⁽¹²²⁾ Art. 2, comma 1, lett. d, l. n. 76/2025.

⁽¹²³⁾ In questa prospettiva, T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, cit., p. 901.

⁽¹²⁴⁾ Cfr. E. ALES, *op. cit.*, p. 917. Analogamente, già M. PEDRAZZOLI, *Partecipazione, costituzione economica e articolo 46 della Costituzione. Chiose e distinzioni sul declino di un'idea*, cit., spec. pp. 438-439 e 450-452, e C. ZOLI, *op. cit.*, pp. 564-565. *Contra*, M. CORTI, *Art. 46 Cost.*, cit., p. 245, rileva come siano da ascrivere alla partecipazione costituzionalmente tutelata «tutti i diritti in virtù dei quali i rappresentanti dei lavoratori sono in grado di influire sulle decisioni che li riguardano, a prescindere dal grado di vincolatività nei confronti dell'agire datoriale».

⁽¹²⁵⁾ Si veda l'accordo Terna 10 marzo 2022, che prevede che, sulle tematiche di carattere «prevalentemente locale», la consultazione avvenga direttamente con le organizzazioni sindacali.

⁽¹²⁶⁾ Cfr. accordo Gruppo Hera 20 settembre 2022, cit., che prevede tre Comitati permanenti, organizzati non per materie ma su base territoriale (Emilia-Romagna, Veneto e Friuli-Venezia Giulia e Marche), con competenza trasversale su più temi.

trattare soltanto specifici temi (si veda *infra*). Tali Commissioni sono, il più delle volte, composte da rappresentanti sindacali, realizzando, di fatto, una forma di partecipazione “a canale unico” sindacale ⁽¹²⁷⁾, con la sporadica partecipazione di esperti esterni ⁽¹²⁸⁾. Non di rado, inoltre, si prevede che i componenti delle Commissioni siano tenuti al rispetto di obblighi di riservatezza sui temi oggetto di confronto ⁽¹²⁹⁾.

Per quanto riguarda le materie trattate, escludendo le materie oggetto di specifiche regolazioni ⁽¹³⁰⁾, la consultazione può avere ad oggetto i temi più eterogenei, come le linee strategiche dell'impresa ⁽¹³¹⁾, i processi di

⁽¹²⁷⁾ Si veda, ad esempio, l'accordo Eni, cit., che prevede che il Comitato strategico sia pariteticamente «costituito da tre rappresentanti aziendali ed i rappresentanti sindacali delle segreterie generali e nazionali». Si veda anche l'accordo Leonardo, cit., dove è previsto che a partecipare ai Comitati paritetici di monitoraggio siano «tre componenti di parte sindacale per i siti fino a 600 dipendenti e [...] sei componenti per i siti oltre i 600 dipendenti, individuati tra le RSU».

⁽¹²⁸⁾ È il caso del Comitato paritetico di gruppo su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro istituito in Leonardo (accordo Leonardo, cit.).

⁽¹²⁹⁾ Cfr. accordo Autostrade per l'Italia 23 novembre 2021.

⁽¹³⁰⁾ Si veda T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, cit., p. 1335. In senso analogo, G. IMPELLIZZIERI, *La partecipazione “debole” dei lavoratori alla luce della l. n. 76/2025*, cit., p. 759, che sottolinea come fuoriescano dall'ambito della l. n. 76/2025 le materie per cui obblighi di informazione e consultazione sono già regolati da altre disposizioni legali.

⁽¹³¹⁾ Cfr. accordo Terna, cit., che istituisce il Comitato di consultazione sulle linee strategiche di gruppo, dove, a ben vedere, si svolge anche il confronto sulle materie previste dall'art. 4, comma 3, del d.lgs. n. 25/2007, ma si estende a tutto ciò che concerne la strategia del gruppo, superando l'indicazione legale. Caso simili sono rappresentati dall'organismo paritetico di garanzia istituito in Enav (accordo Enav 11 agosto 2016), dal Comitato bilaterale di sviluppo strategico previsto in Autostrade per l'Italia (accordo Autostrade per l'Italia, cit.) o dal Comitato strategico regolato dall'accordo Eni, cit., i cui incontri sono previsti «per analizzare gli scenari nazionali ed internazionali e per gestire le eventuali ripercussioni economiche, produttive ed occupazionali», con prevalente attenzione ad alcuni argomenti previsti dallo stesso contratto, ossia: «ingegneria e tutela dell'ambiente; ricerca, sviluppo e innovazione tecnologica; economia circolare; sviluppo delle rinnovabili; organizzazione del lavoro e occupazione».

produzione ⁽¹³²⁾, la formazione ⁽¹³³⁾, il lavoro agile ⁽¹³⁴⁾, l'organizzazione del lavoro ⁽¹³⁵⁾, il welfare ⁽¹³⁶⁾, il contrasto al mobbing ⁽¹³⁷⁾, le pari opportunità ⁽¹³⁸⁾ oppure la salute e la sicurezza dei lavoratori ⁽¹³⁹⁾.

⁽¹³²⁾ Cfr. accordo Leonardo, cit., che istituisce Comitati paritetici di monitoraggio dei processi industriali istituiti a livello di sito, che possono effettuare l'analisi congiunta dei «processi industriali afferenti alle singole linee di business/prodotto che insistono sui singoli siti produttivi e [dei] processi di efficientamento produttivo».

⁽¹³³⁾ Cfr. accordo Terna, cit., che prevede l'organismo bilaterale formazione e impiegabilità «con i compiti [...] di formulare proposte congiunte ed elaborare progetti per lo sviluppo di iniziative formative, nonché avviare e strutturare progetti di certificazione delle competenze»; accordo Enel 17 luglio 2012, che ha istituito il Comitato paritetico aziendale sulla formazione e impiegabilità, al quale il successivo accordo 10 maggio 2021 ha assegnato, tra gli altri, anche il compito di esaminare le iniziative aziendali attinenti alla creazione di percorsi di apprendistato duale, con specifica attenzione alla definizione dei profili formativi.

⁽¹³⁴⁾ Cfr. accordo Leonardo 12 settembre 2018, che istituisce una Commissione paritetica composta dalla direzione aziendale e dalla RSU che, «con cadenza trimestrale», ha il compito di monitorare «l'implementazione delle misure in materia di *smart working*».

⁽¹³⁵⁾ Cfr. accordo Poste Italiane 3 dicembre 2024, che istituisce Comitati di monitoraggio (strutturati su un livello regionale e un livello centrale) per esprimere pareri e valutazioni in materia di organizzazione del lavoro a seguito dell'attuazione di un piano di riorganizzazione aziendale.

⁽¹³⁶⁾ Cfr. accordo Eni, cit., che istituisce il Comitato welfare, come luogo di «confronto continuo su tutte le tematiche afferenti al welfare aziendale ed al work-life balance». Similmente, accordo Terna, cit., che prevede l'organismo bilaterale welfare.

⁽¹³⁷⁾ Cfr. accordo Itea 27 marzo 2025, che prevede un Comitato paritetico per la valorizzazione del benessere di chi lavora e contro ogni forma di discriminazione e di contrasto al mobbing. In realtà, tale Comitato è stato costituito in attuazione dell'art. 11 del CCNL Federcasa per aziende, società ed enti pubblici economici che costruiscono e gestiscono abitazioni sociali rinnovato il 14 gennaio 2025.

⁽¹³⁸⁾ Cfr. accordo Leonardo 21 maggio 2021, cit., che istituisce il Comitato per le pari opportunità e la *diversity*; accordo Terna, cit., che prevede l'organismo bilaterale pari opportunità, diversità e inclusione.

⁽¹³⁹⁾ Cfr. accordo Eni, cit., che conferma il Comitato HSE al fine di «migliorare la cultura su tematiche di rilevante importanza per le parti quali salute, sicurezza e ambiente». Sul punto, si veda anche l'accordo Eni 19 marzo 2020 che aveva istituito, in periodo pandemico, uno specifico Comitato per l'applicazione e la verifica delle regole del protocollo condiviso di regolazione delle misure per il contrasto e il contenimento della diffusione del Covid-19. Similmente, si vedano, in Leonardo (accordo Leonardo 21 maggio 2021, cit.), il Comitato paritetico di gruppo su salute e sicurezza nei luoghi di lavoro e, in Terna (accordo Terna, cit.), l'organismo bilaterale su salute, sicurezza e ambiente.

Nella maggior parte dei casi, le Commissioni si riuniscono secondo tempistiche stabilite dagli accordi collettivi che li istituiscono oppure su richiesta di una delle parti ⁽¹⁴⁰⁾ per condurre esami congiunti sulle questioni indicate dagli stessi contratti collettivi e formulare pareri e proposte, che, però, in conformità con la natura “debole” di questa forma di partecipazione, non risultano vincolanti per l’impresa ⁽¹⁴¹⁾, il cui potere unilaterale è limitato unicamente dall’obbligo di espletare la procedura di consultazione ⁽¹⁴²⁾.

I risultati dell’esame congiunto nonché le proposte e i pareri formulati dalle Commissioni, infatti, sono il più delle volte messi direttamente a disposizione dell’azienda, che può liberamente scegliere se darvi seguito, ma non mancano anche casi in cui siano trasmessi alle parti collettive affinché ne tengano conto in fase di negoziazione ⁽¹⁴³⁾, anticipando quanto oggi previsto dall’articolo 9, comma 3, della legge n. 76/2025 e instaurando un virtuoso rapporto dialettico tra partecipazione e contrattazione collettiva ⁽¹⁴⁴⁾.

4. Partecipazione e imprese partecipate dopo la legge n. 76/2025

Come emerso dalla ricognizione delle prassi attualmente in atto, sembra che le trasformazioni che, a partire dagli anni Novanta, hanno interessato lo “Stato imprenditore” ⁽¹⁴⁵⁾ abbiano avuto, per quanto riguarda la

⁽¹⁴⁰⁾ Cfr. accordo Terna, cit., in relazione all’organismo bilaterale su pari opportunità, diversità e inclusione.

⁽¹⁴¹⁾ Cfr. A. ALAIMO, *L’eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, in *DLM*, 2014, n. 2, p. 301.

⁽¹⁴²⁾ La procedura è particolarmente dettagliata nell’accordo Enav, cit., che prevede che «a conclusione dei lavori» dell’organismo paritetico di garanzia venga «disposta una nota sintetica congiunta che riporti le posizioni espresse dalle parti». Tale nota è poi «trasmessa all’amministratore delegato di Enav s.p.a. [...], che [...] fornirà un formale riscontro in tempi brevi anche convocando, ove necessario, un incontro dedicato dell’organismo per un supplemento di approfondimento».

⁽¹⁴³⁾ Cfr. accordo Leonardo 21 maggio 2021, cit., in relazione all’attività dei Comitati paritetici di monitoraggio dei processi industriali istituiti a livello di sito.

⁽¹⁴⁴⁾ Cfr. M. D’ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, cit., p. 139. Analogamente, M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*, cit., pp. 881-882.

⁽¹⁴⁵⁾ Si veda F.G. SCOCA, *op. cit.*, pp. 61-63. Analogamente, S. PEDRABISSI, *spec. pp.* 20-21.

partecipazione dei lavoratori, l'effetto di avvicinare le previsioni contrattuali delle società pubbliche a quelle delle imprese private (o, almeno, nelle grandi imprese private), che oggi paiono trainare l'innovazione in materia di prassi partecipative ⁽¹⁴⁶⁾. Archiviata la stagione dei protocolli, infatti, nell'ultimo trentennio le società pubbliche hanno conosciuto poche e circoscritte esperienze di partecipazione "forte", mentre si è sviluppata una fitta rete di obblighi di consultazione, in linea con quanto registrato in materia di partecipazione nella generalità delle imprese italiane. Anche per quanto riguarda la partecipazione economica, nel panorama delle società pubbliche si sono registrate poche esperienze, per lo più incentrate su piani di azionariato diffuso disposti unilateralmente dalle imprese, mentre la partecipazione dei lavoratori ai risultati produttivi aziendali ha trovato spazio principalmente nel riconoscimento di quote di retribuzione variabile.

Nonostante l'avvicinamento dell'esperienza partecipativa delle società pubbliche a quella delle imprese private, come si è rilevato (si veda *supra*, § 1), l'iniziale proposta di legge sulla partecipazione aveva individuato proprio il settore delle società a partecipazione pubblica quale primo ambito di sperimentazione per testare la nuova normativa. Il testo della legge n. 76/2025 approvato dal Parlamento, però, ha compiuto, soprattutto con riferimento alle società pubbliche, «qualche vistoso passo indietro rispetto alla formulazione originaria che avrebbe certamente contribuito [...] alla creazione di uno zoccolo duro di prassi partecipative» ⁽¹⁴⁷⁾.

Chiarito che in assenza di una disciplina differenziata per le società a partecipazione pubblica trovano in ogni caso applicazione le medesime disposizioni previste per le imprese del settore privato, resta tuttavia ancora da valutare come la legge n. 76/2025 possa conciliarsi con la natura delle imprese partecipate dalle pubbliche amministrazioni ed in che termini le società pubbliche possano comunque essere un luogo di sperimentazione per le prassi partecipative.

Venute meno nel corso dell'iter parlamentare le disposizioni obbligatorie, la legge n. 76/2025 si caratterizza per un impianto promozionale e di

⁽¹⁴⁶⁾ Cfr. B. CARUSO, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, cit. p. 66.

⁽¹⁴⁷⁾ Così M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, cit., p. 574.

sostegno ⁽¹⁴⁸⁾, all'interno del quale la possibilità di adottare e sviluppare le varie forme partecipative definite dall'articolo 2 è affidata ai contratti collettivi stipulati dalle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative ⁽¹⁴⁹⁾ e all'esercizio unilaterale delle prerogative imprenditoriali, in una prospettiva marcatamente volontaristica ⁽¹⁵⁰⁾. Il contributo della legge n. 76/2025, infatti, è principalmente quello di predisporre, in relazione alla pluralità di forme di partecipazione, i modelli da seguire ⁽¹⁵¹⁾, lasciando all'autonomia collettiva e alle determinazioni datoriali la scelta sulla loro effettiva implementazione. Proprio la centralità attribuita alla contrattazione collettiva nella disciplina legale, inoltre, ha un valore non solo giuridico, ma soprattutto politico, che risiede nella scelta del legislatore di «riconoscere il contratto collettivo come fonte prioritaria di regolazione delle forme partecipative» ⁽¹⁵²⁾, superando la teorica contrapposizione tra partecipazione e contrattazione ⁽¹⁵³⁾. In questa prospettiva, però, la scelta – dettata anche da esigenze di realismo politico ⁽¹⁵⁴⁾ – di attribuire alla disciplina un carattere esclusivamente promozionale sembra «estremizzata, quasi assoluta» ⁽¹⁵⁵⁾, tanto da far sorgere dubbi

⁽¹⁴⁸⁾ Un giudizio complessivamente positivo rispetto all'approccio promozionale adottato dalla Cisl è formulato, con riferimento all'iniziale proposta di legge, da B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione "moderna"*, cit., pp. 729-730.

⁽¹⁴⁹⁾ L'art. 2, comma 1, lett. e, della l. n. 76/2025 rinvia ai contratti collettivi di cui all'art. 51 del d.lgs. n. 81/2015. Sull'opportunità di tale rinvio, si veda M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 11.

⁽¹⁵⁰⁾ Cfr. E. ALES, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, in *LDE*, 2025, n. 2, p. 2; M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, cit., p. 570.

⁽¹⁵¹⁾ In questa prospettiva, M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 11.

⁽¹⁵²⁾ Così T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, cit., p. 1331.

⁽¹⁵³⁾ In questo senso, si veda già M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, cit., spec. p. 138. Più di recente si vedano C. CESTER, *op. cit.*, pp. 435-436, e, con riferimento rispettivamente all'originaria proposta di legge della Cisl e all'approvata l. n. 76/2025, B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione "moderna"*, cit., pp. 724-725, e M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, cit., p. 582.

⁽¹⁵⁴⁾ Cfr. M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., pp. 19-20.

⁽¹⁵⁵⁾ In questi termini, T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, cit., p. 1331.

sull'effettiva capacità della sola contrattazione collettiva di farsi carico dell'implementazione di incisive pratiche partecipative ⁽¹⁵⁶⁾ e del controllo sulla loro attuazione ⁽¹⁵⁷⁾, soprattutto se si considera che alcune forme di partecipazione – in particolare quella gestionale e quella economica e finanziaria – hanno storicamente suscitato lo scetticismo delle parti sociali e tuttora incontrano l'opposizione di parte del sindacato e della rappresentanza datoriale.

Una prima sperimentazione che può coinvolgere le imprese a partecipazione pubblica potrebbe invero riguardare il tentativo di rilanciare forme di partecipazione gestionale dei lavoratori, oggi regolate dal Capo II della legge n. 76/2025, che potrebbero divenire un effettivo «veicolo di una presenza qualitativa dei rappresentanti dei lavoratori nella governance dell'impresa» ⁽¹⁵⁸⁾. Sul punto è da notare che, se è vero che è sempre più frequente la valorizzazione nella governance societaria non soltanto degli interessi degli azionisti, ma anche di quelli di tutti gli *stakeholders* ⁽¹⁵⁹⁾, ivi compresi i lavoratori ⁽¹⁶⁰⁾ – le cui rappresentanze, pur nel rifiuto di teorie organiciste o comunitarie ⁽¹⁶¹⁾, sono da ritenere, in

⁽¹⁵⁶⁾ Si veda B. CARUSO, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, cit. p. 75.

⁽¹⁵⁷⁾ In questo senso, la l. n. 76/2025 non pare aver assolto al compito di «creare quei contrappesi indispensabili a garantire la serietà dei processi partecipativi» (così M. CORTI, *Art. 46 Cost.*, cit., p. 245), disponendo, a garanzia dell'effettività della partecipazione, le sanzioni in caso di violazioni tanto datoriali quanto da parte dei lavoratori. Nondimeno, non pare di poco conto, sul piano dell'effettività delle soluzioni adottate dall'autonomia collettiva, che, in caso di violazione degli obblighi in materia di partecipazione pattuiti in accordi collettivi, sia pacificamente ammessa la possibilità per le rappresentanze sindacali di avviare un procedimento *ex art. 28 Stat. lav.* Cfr. M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*, cit., pp. 882 e 914-916, e, più di recente, G. IMPELLIZZIERI, *La partecipazione "debole" dei lavoratori alla luce della l. n. 76/2025*, cit., p. 763.

⁽¹⁵⁸⁾ Così L. ZOPPOLI, *La partecipazione sindacale nella civiltà digitale*, cit., p. 962.

⁽¹⁵⁹⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 403; B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione "moderna"*, cit., pp. 721-722; B. CARUSO, *Impresa partecipata e contratto di lavoro*, cit. pp. 81-84. Per alcune esemplificazioni, si veda M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 11, nota 39.

⁽¹⁶⁰⁾ Sulla specialità degli interessi dei lavoratori, si veda M. BARBERA, *Contrattazione e partecipazione: uno sguardo retrospettivo e uno prospettico*, in *LD*, 2023, n. 4, pp. 693-694.

⁽¹⁶¹⁾ In questi termini, C. CESTER, *op. cit.*, p. 443. D'altro canto, già M. BIAGI, *Cultura e istituti partecipativi delle relazioni industriali in Europa*, in *Impresa al Plurale*, 2002, n. 9 (ora in L. MONTUSCHI, T. TREU, M. TIRABOSCHI (a cura di), *op. cit.*, qui pp. 553-554), richiamando Kahn-Freund, aveva sottolineato come «non sia ancora emersa una

una concezione moderna dell'impresa, parte della stessa impresa ⁽¹⁶²⁾ –, ciò vale a maggior ragione per le società pubbliche. In tali contesti, infatti, tanto «l'orgoglio antagonista delle organizzazioni collettive» quanto «la gelosa difesa delle prerogative decisionali dell'impresa» ⁽¹⁶³⁾, che hanno storicamente ostacolato la partecipazione “forte”, potrebbero essere stemperate – sebbene non fisiologicamente eliminate del tutto ⁽¹⁶⁴⁾ – in virtù delle peculiarità connesse al carattere pubblico del datore di lavoro, favorendo la partecipazione dei lavoratori all'interno degli organi societari senza ingenerare confusioni di ruoli o di responsabilità ⁽¹⁶⁵⁾. In questo quadro, la principale obiezione che potrebbe muoversi alla partecipazione gestionale dei lavoratori nelle società pubbliche si fonda sull'idea per cui la partecipazione dei lavoratori alla governance dell'impresa sarebbe deleteria per una corretta gestione delle imprese pubbliche, che dovrebbero rispondere esclusivamente alle linee di indirizzo fornite dalle pubbliche amministrazioni partecipanti, affermando, in fondo, l'incompatibilità tra tutela dell'interesse sindacale alla partecipazione e tutela dell'interesse generale perseguito, anche attraverso la formula societaria, dalle pubbliche amministrazioni. A ben vedere, però, non può non rilevarsi come questa affermazione si risolva in «un ragionamento che

vera teoria alternativa a quella pluralista, in grado di valutare in termini complessivi quelli che sono i tratti salienti di ogni sistema di relazioni industriali, primo tra tutti l'esistenza di un conflitto, anche solo latente o potenziale, tra imprenditori e gruppi di lavoratori organizzati».

⁽¹⁶²⁾ Cfr. L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 437. L'A. evidenzia come una simile concezione relativa alla partecipazione “interna” dei lavoratori non leda né la libertà d'impresa né la libertà sindacale, che riguarda il momento successivo all'assunzione della decisione da parte dell'impresa.

⁽¹⁶³⁾ Così C. CESTER, *op. cit.*, p. 442.

⁽¹⁶⁴⁾ Si veda 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, 2024, p. 166, che evidenzia come «il conflitto collettivo» possa preparare «le condizioni per l'esercizio di meccanismi di coinvolgimento o viceversa e i due ambiti possono convivere in un rapporto di reciproca sequenza». D'altro canto, la stessa esperienza dei protocolli partecipativi degli anni Ottanta nelle imprese a partecipazione pubblica non si è basata sulla negazione del conflitto, quanto sul tentativo di prevenirlo o di ricomporlo. Cfr. T. TREU, *Le relazioni industriali nell'impresa: il Protocollo IRI*, cit., pp. 418-422.

⁽¹⁶⁵⁾ In questa prospettiva, M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, cit., p. 583.

potrebbe facilmente, anche se rozzamente, trasporre al rapporto tra interesse sindacale e interesse dell'impresa [privata]»⁽¹⁶⁶⁾, dove, però, nonostante la diversità tra gli interessi, non è contestata la possibilità di realizzare modelli di governance partecipativa. Ne consegue, dunque, che l'obiezione non appare di per sé sufficiente a escludere forme di co-gestione che permettano una compenetrazione tra interesse generale e interesse dei lavoratori attraverso il coinvolgimento dei dipendenti negli organi societari⁽¹⁶⁷⁾.

Un altro fattore che potrebbe impedire la partecipazione gestionale dei lavoratori nelle società pubbliche attiene ai modelli di governance che, almeno nelle società a controllo pubblico di cui all'articolo 2, comma 1, lettera *m*, del decreto legislativo n. 175/2016, risultano alquanto rigidi⁽¹⁶⁸⁾, dal momento che l'articolo 11, comma 2, del decreto legislativo n. 175/2016 prevede che, di norma, per tali società l'organo amministrativo sia costituito da un amministratore unico. Tuttavia, si tratta di una disposizione senz'altro derogabile⁽¹⁶⁹⁾, dal momento che lo stesso articolo 11, al successivo comma 3, prevede che l'assemblea possa, per specifiche ragioni di adeguatezza organizzativa, disporre che la società sia amministrata da un Consiglio di amministrazione (composto da tre o cinque membri) oppure adottare uno dei sistemi alternativi di amministrazione e controllo previsti dal Codice civile. Non risulta preclusa, quindi, la possibilità che la società sia amministrata da un organo collegiale in cui trovino spazio anche i rappresentanti dei lavoratori.

Alla luce di queste considerazioni, non stupisce che è proprio nelle società pubbliche che si sono recentemente registrate, in parallelo rispetto

⁽¹⁶⁶⁾ Così, anche se con riferimento alla partecipazione nelle pubbliche amministrazioni, L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, cit., p. 443.

⁽¹⁶⁷⁾ Già M. BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, cit., p. 248, in una logica di collegamento tra partecipazione gestionale ed economica, rilevava come «l'interesse dei dipendenti» non fosse «tanto quello alla gestione diretta della società, soprattutto laddove la posizione di minoranza nel consiglio di amministrazione non consentirebbe loro di incidere sulle scelte strategiche delle società, quanto piuttosto al buon andamento e alla sopravvivenza della società stessa», avendo dunque la partecipazione gestionale una chiara funzione di controllo.

⁽¹⁶⁸⁾ Cfr. C. INGENITO, *La corporate governance delle società pubbliche*, in *Federalismi.it*, 2018, n. 6, spec. pp. 12-17.

⁽¹⁶⁹⁾ In questo senso, M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche. Tra impresa e amministrazione*, cit., p. 201.

all'iter parlamentare della legge n. 76/2025, le prime sperimentazioni volte a rilanciare il dibattito sulla partecipazione alla luce della nuova disciplina e che tali sperimentazioni hanno avuto ad oggetto in particolare la partecipazione gestionale dei lavoratori. Stante la marginalità, nel panorama delle imprese italiane, dei modelli alternativi di amministrazione ⁽¹⁷⁰⁾, al momento appare evidente come la partecipazione gestionale debba misurarsi, anche con riferimento alle società pubbliche, principalmente con il sistema tradizionale di amministrazione societaria *ex* articoli 2380 c.c. ss. ⁽¹⁷¹⁾, nonostante i risalenti dubbi sulla possibilità che la partecipazione all'organo di gestione, senza un opportuno rafforzamento della posizione dei Consiglieri di minoranza, possa «valorizzare realmente il titolo sindacale e [...] esprimere una genuina autotutela degli interessi di lavoro» ⁽¹⁷²⁾.

In proposito, un primo caso emblematico è rappresentato dalla già ricordata Azienda Servizi Municipali Rieti S.p.A. (si veda *supra*, § 3.1), in cui, come si è anticipato, lo statuto della società ha previsto, nel rispetto della normativa vigente, la partecipazione al Consiglio di amministrazione di un «membro in rappresentanza dei lavoratori».

Se però è certamente allo statuto societario che l'articolo 4 della legge n. 76/2025 affida la decisione sull'adozione di forme di partecipazione gestionale, la stessa disposizione è chiara nell'assegnare ai contratti collettivi la fissazione della disciplina di dettaglio sulla partecipazione ⁽¹⁷³⁾, poiché la partecipazione agli organi amministrativi può avvenire solo «qualora disciplinata dai contratti collettivi» (articolo 4, comma 1), chiamati a definire le «procedure» sulla base delle quali «gli amministratori di cui al comma 1 sono individuati dai lavoratori dipendenti della società» (articolo 4, comma 2). L'intervento dei contratti collettivi,

⁽¹⁷⁰⁾ Si veda, da ultimo, T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, cit., p. 1333.

⁽¹⁷¹⁾ Sul punto è da sottolineare che la l. n. 76/2025 ha scelto di prevedere, in caso di sistema tradizionale di amministrazione, unicamente la partecipazione al Consiglio di amministrazione, ma non al Collegio sindacale, come pure parte della dottrina aveva sostenuto: cfr. M. BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, cit., pp. 247-248, e, più recentemente, G. ZILIO GRANDI, M. BIASI, *Una proposta in tema di partecipazione dei lavoratori in attuazione dell'art. 46 della Costituzione. Per un nuovo assetto delle relazioni industriali italiane oltre l'emergenza Covid-19*, in *www.aisri.it*, 6 maggio 2020, p. 7.

⁽¹⁷²⁾ Così M. PEDRAZZOLI, voce *Democrazia industriale*, in *DDPComm*, 1989, vol. IV, p. 251.

⁽¹⁷³⁾ Cfr. E. DAGNINO, *Partecipazione al consiglio di amministrazione*, cit., p. 118-119.

nonostante le differenze tra la proposta originaria e il testo della legge n. 76/2025 ⁽¹⁷⁴⁾, risulta, quindi, indispensabile «per aprire le [...] società ai meccanismi della partecipazione gestionale» ⁽¹⁷⁵⁾; il tal senso, se l'articolo 4 – e similmente l'articolo 3 per la partecipazione al Consiglio di sorveglianza in caso di sistema dualistico – della legge n. 76/2025 è indispensabile per derogare al principio della competenza assembleare in materia di nomine sociali ⁽¹⁷⁶⁾, è al sindacato che è affidato il ruolo di decisore di ultima istanza in materia di cogestione, poiché «senza un contratto collettivo tale forma partecipativa non potrà essere attivata» ⁽¹⁷⁷⁾. È altresì da sottolineare che, in assenza di un intervento da parte della contrattazione collettiva, parrebbe impossibile sciogliere anche il nodo interpretativo relativo al requisito di indipendenza degli amministratori ⁽¹⁷⁸⁾ richiamato dall'articolo 4, comma 3, della legge n. 76/2025, la cui soluzione è essenziale per verificare la possibilità di realizzare, in seno al Consiglio di amministrazione, una forma di «rappresentanza interna nella figura del lavoratore-amministratore» ⁽¹⁷⁹⁾, che, comunque, non

⁽¹⁷⁴⁾ Si veda A. ALAIMO, *La nuova legge italiana sulla partecipazione dei lavoratori e l'employee's involvement di matrice europea: (poche) aperture e (molte) chiusure*, cit., p. 18.

⁽¹⁷⁵⁾ Così M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 10.

⁽¹⁷⁶⁾ Già A. ALAIMO, *L'eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali*, cit., p. 329, e M. CORTI, *Art. 46 Cost.*, cit., p. 245, sottolineavano l'importanza di una disposizione legale che derogasse alle previsioni di diritto societario che sanciscono il principio della competenza assembleare in materia di nomine sociali al fine di consentire la partecipazione dei lavoratori negli organi sociali, non bastando a tal fine la sola contrattazione collettiva.

⁽¹⁷⁷⁾ Così M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 19.

⁽¹⁷⁸⁾ Per una riflessione sulla nozione di indipendenza, si veda D. GOTTARDI, *op. cit.*, pp. 587-590; per un'analisi in prospettiva *de iure condendo*, sebbene riferita al sistema dualistico, si veda G. ZAMPINI, *La "partecipazione strategica" dei lavoratori nell'impresa privata. Un altro mondo è davvero possibile?*, in *ADL*, 2020, n. 1, I, qui p. 83.

⁽¹⁷⁹⁾ Cfr. E. DAGNINO, *Partecipazione al consiglio di amministrazione*, cit., pp. 120-124, qui p. 122. L'A. sottolinea come sia incerta la possibilità di nominare lavoratori dipendenti dalla società in seno al Consiglio di amministrazione, sebbene, valorizzando il richiamo all'art. 2409-septiesdecies c.c., sarebbe possibile interpretare la disposizione nel senso che è esteso anche al caso della partecipazione dei lavoratori al consiglio di amministrazione il regime del terzo di indipendenza, «riconoscendo, quindi, lo spazio per lavoratori-amministratori (non indipendenti) nel rispetto di quel vincolo». Tale possibilità è invece negata da E. ALES, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, cit., pp. 3-4, che osserva

sembrerebbe aprioristicamente vietata dalla normativa in materia di società a partecipazione pubblica ⁽¹⁸⁰⁾.

Nell'esaminato caso dell'Azienda Servizi Municipali Rieti S.p.A., dunque, la modifica statutaria potrebbe risultare monca in assenza di una regolazione collettiva, a quanto consta non ancora adottata, della partecipazione gestionale ⁽¹⁸¹⁾. Sul punto, infatti, il ruolo assegnato dal legislatore ai contratti collettivi sottoscritti dalle organizzazioni comparativamente più rappresentative è fondamentale al fine di scongiurare l'eventualità che l'impresa possa realizzare, attraverso tanto l'unilaterale nomina di lavoratori all'interno degli organi societari da parte dell'assemblea dei soci quanto la negoziazione con sigle non rappresentative, forme di "partecipazione addomesticata" ⁽¹⁸²⁾.

L'esame del caso dell'Azienda Servizi Municipali Rieti S.p.A. permette quindi di evidenziare come, in definitiva, lo sviluppo della partecipazione gestionale all'interno delle imprese – e, nello specifico, all'interno delle imprese pubbliche –, sia totalmente rimesso alla contrattazione collettiva. Sebbene l'autonomia collettiva potrebbe apparire in questa materia spuntata a causa dell'assenza di più incisivi obblighi a negoziare

come nel sistema monistico e in quello tradizionale non possano essere nominati amministratori coloro che sono legati alla società da un rapporto di lavoro.

⁽¹⁸⁰⁾ L'art. 11, comma 12, del d.lgs. n. 175/2016 statuisce, con riferimento alle società a controllo pubblico, che «coloro che hanno un rapporto di lavoro con società a controllo pubblico e che sono al tempo stesso componenti degli organi di amministrazione della società con cui è instaurato il rapporto di lavoro, sono collocati in aspettativa non retribuita e con sospensione della loro iscrizione ai competenti istituti di previdenza e di assistenza, salvo che rinuncino ai compensi dovuti a qualunque titolo agli amministratori», confermando quindi la possibilità della rappresentanza interna, pur con il limite della scelta, per il lavoratore-amministratore, tra aspettativa non retribuita e rinuncia ai compensi da amministratore. Nelle società a controllo pubblico, dunque, il limite di incompatibilità non riguarda tanto la sovrapposizione tra lavoratore e amministratore, quanto piuttosto, sul piano della sostenibilità economica, di cumulare retribuzione e compenso da amministratore. In questa prospettiva, D. MEZZACAPO, *op. cit.*, p. 639; A. MARESCA, *op. cit.*, p. 28.

⁽¹⁸¹⁾ Si veda 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, che, con riferimento alla proposta originaria, individua un "rinvio autorizzatorio" alla contrattazione collettiva il cui esercizio ad opera delle parti sociali è necessario per adottare forme di partecipazione gestionale.

⁽¹⁸²⁾ Così M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 11.

(¹⁸³), è comunque da evidenziare che, in assenza di una genuina contrattazione collettiva, non potrebbe essere adottata alcuna forma di partecipazione gestionale, non solo a causa dell'esaminato dato normativo – già, come anticipato, di per sé ostativo – ma anche perché, come è stato efficacemente sottolineato, risulta evidente «la fragilità di forme di partecipazione dei lavoratori veicolate dall'iniziativa esclusiva o prevalente della direzione dell'impresa» (¹⁸⁴).

Quello delle imprese pubbliche, invece, potrebbe auspicabilmente caratterizzarsi come un luogo di sperimentazione per forme di partecipazione “forte”, in cui, ribadita la centralità della contrattazione collettiva, le parti sociali potrebbero prevedere incisive pratiche partecipative e cogestionali che, partendo dal modello delineato dalla disciplina legale, possano essere arricchite di altri elementi, a partire dai diritti di codeterminazione, che, nel panorama comparato, si sono spesso posti a completamento della partecipazione agli organismi societari (¹⁸⁵).

La medesima sfida riguarda anche la partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori, che, come si è anticipato (si veda *supra*, § 3.2), non ha trovato particolare fortuna nel panorama italiano, se non in alcune vicende che hanno riguardato proprio le imprese pubbliche.

Certamente è da tenere in considerazione, per quanto riguarda la partecipazione dei lavoratori agli utili d'impresa (¹⁸⁶), che essa costituisce ai sensi dell'articolo 2099 c.c. una forma di retribuzione variabile (¹⁸⁷), con la conseguenza che sarebbe soggetta ai limiti previsti in materia per talune categorie di società pubbliche. In particolare, al fine di contenere le spese di funzionamento, per le sole società a controllo pubblico l'articolo 11, comma 6, del decreto legislativo n. 175/2016 demanda ad un decreto del Ministro dell'economia e delle finanze – tuttora non ancora emanato (¹⁸⁸) – il compito di suddividere tali società in cinque fasce e di

(¹⁸³) 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., p. 18, nota 89.

(¹⁸⁴) Così M. BARBERA, *op cit.*, p. 690.

(¹⁸⁵) In questo senso, T. TREU, *La proposta della Cisl sulla partecipazione al lavoro. Per una governance di impresa partecipata dai lavoratori*, cit., pp. 908-909.

(¹⁸⁶) Art. 5, l. n. 76/2025.

(¹⁸⁷) Cfr. E. GHERA, *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, cit., p. 417.

(¹⁸⁸) Non essendo stato emanato il decreto di cui al comma 6, ai sensi dell'art. 11, comma 7, del d.lgs. n. 175/2016, «restano in vigore le disposizioni di cui all'articolo 4, comma 4, secondo periodo, del decreto-legge 6 luglio 2012, n. 95, convertito, con

fissare, per ciascuna fascia, i limiti massimi al «trattamento economico annuo onnicomprensivo» da corrispondere agli amministratori, ai titolari e componenti degli organi di controllo, ai dirigenti e ai dipendenti, che in ogni caso non può eccedere il limite di euro 240.000. Tali limiti, quindi, si riferirebbero a qualsiasi voce retributiva riconosciuta al fine di remunerare, in modo fisso o variabile, la prestazione lavorativa del dipendente ⁽¹⁸⁹⁾, comprese anche le somme corrisposte a titolo di distribuzione degli utili *ex* articolo 5, legge n. 76/2025. A ciò si aggiunga che, nelle società a controllo pubblico, attraverso un «doppio canale di intervento» ⁽¹⁹⁰⁾, le amministrazioni pubbliche socie fissano e le società recepiscono gli obiettivi specifici relativi al contenimento degli oneri contrattuali ⁽¹⁹¹⁾, con la conseguenza che anche la distribuzione degli utili dovrebbe essere oggetto del provvedimento di programmazione previsto in materia ⁽¹⁹²⁾.

Queste disposizioni, inoltre, potrebbero trovare applicazione anche per i piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori ⁽¹⁹³⁾, almeno nelle eventuali in cui, sulla base di una valutazione casistica, sia possibile considerare l'attribuzione ai lavoratori di strumenti di partecipazione al capitale della società come una forma di adempimento non pecuniario dell'obbligazione retributiva ⁽¹⁹⁴⁾.

modificazioni, dalla legge 7 agosto 2012, n. 135, e successive modificazioni, e al decreto del Ministro dell'economia e delle finanze 24 dicembre 2013, n. 166», che si occupano attualmente di definire il tetto ai compensi nelle società a controllo pubblico. Sul punto, si veda M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche. Tra impresa e amministrazione*, cit., pp. 214-218.

⁽¹⁸⁹⁾ In questa prospettiva, D. MEZZACAPO, *op. cit.*, p. 636; A. MARESCA, *op. cit.*, p. 24.

⁽¹⁹⁰⁾ Cfr. E. GRAMANO, *Il reclutamento e la gestione del personale alle dipendenze delle società a partecipazione pubblica*, in C. IBBA, I. DEMURO (diretto da), *Le società a partecipazione pubblica. Commentario tematico ai d.lgs. 175/2016 e 100/2017*, Zanichelli, 2018, pp. 440-446.

⁽¹⁹¹⁾ Art. 19, commi 5 e 6, d.lgs. n. 175/2016. Per una definizione di «oneri contrattuali», A. MARESCA, *op. cit.*, p. 29.

⁽¹⁹²⁾ Si discute sulla natura di tale provvedimento: si tratta di atto amministrativo per M.D. FERRARA, *Corporate governance e trattamento economico nelle società a controllo pubblico tra vincoli pubblicistici e razionalità del sistema*, in VTDL, 2019, n. 1, p. 146, e per M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche. Tra impresa e amministrazione*, cit., p. 199, e di atto assunto dall'assemblea della società su proposta dalla pubblica amministrazione socia per A. MARESCA, *op. cit.*, p. 9.

⁽¹⁹³⁾ Art. 6, l. n. 76/2025.

⁽¹⁹⁴⁾ Cfr. R. SANTAGATA, *op. cit.*, spec. pp. 131-136. Esclude in ogni caso che l'attribuzione di azioni possa avere natura retributiva E. GHERA, *Azionariato dei lavoratori e*

Guardando al generale panorama delle società pubbliche, ad ogni modo, non può non rilevarsi come le parti sociali, sulla base della legge n. 76/2025, potrebbero rilanciare esperienze di partecipazione economica e finanziaria che, come si è anticipato, proprio nelle partecipate pubbliche si erano affermate a partire dagli anni Novanta.

Quanto alla partecipazione agli utili, infatti, è stato rilevato come sia da accogliere con favore la scelta del legislatore di ancorare alla stipulazione di accordi di secondo livello con le organizzazioni sindacali comparativamente più rappresentative l'accesso ai nuovi incentivi di carattere fiscale introdotti dalla legge, stimolando in questo modo il raggiungimento di soluzioni condivise e negoziate con gli attori sindacali qualificati e scoraggiando le pratiche unilaterali ⁽¹⁹⁵⁾. Allo stesso tempo, però, è da rilevare come, in materia di partecipazione azionaria, il legislatore, modificando la proposta originaria, sia stato nettamente più timido, scegliendo di non intervenire sul principale nodo relativo alla decisiva «alternativa [...] tra azionariato collettivo e azionariato individuale» ⁽¹⁹⁶⁾ e, dunque, realizzando un modello in cui ad essere privilegiata è ancora la dimensione individuale dell'azionariato, senza il riconoscimento di particolari spazi di agibilità alla contrattazione collettiva ⁽¹⁹⁷⁾ e, soprattutto, senza l'attribuzione – ad esclusione di quanto previsto dall'articolo 3, comma 3, della legge n. 76/2025, che ammette la possibilità, in caso di imprese amministrate con sistema dualistico, che al Consiglio di sorveglianza partecipi un rappresentante dei lavoratori che aderiscono ai piani

democrazia economica, cit., pp. 422-425, mentre, guardando alla prassi collettiva, distingue tra l'ipotesi in cui tra retribuzione e attribuzione delle azioni si instaurino relazioni indirette e quella in cui tali relazioni siano dirette o sostitutive A. ALAIMO, *Gli effetti della partecipazione azionaria dei lavoratori sul governo dell'impresa: il caso italiano*, cit., pp. 619-621.

⁽¹⁹⁵⁾ In questa prospettiva, M. DALLA SEGA, *op. cit.*, pp. 751-752.

⁽¹⁹⁶⁾ Così già M. BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, cit., p. 245. In senso analogo, E. GHERA, *Azionariato dei lavoratori e democrazia economica*, cit., pp. 437-438.

⁽¹⁹⁷⁾ Cfr. M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 752. Si veda però M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 9, il quale rileva che, in ordine alla partecipazione azionaria, «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».

di partecipazione finanziaria ⁽¹⁹⁸⁾ – di particolari prerogative ai lavoratori-azionisti in materia di governance di impresa ⁽¹⁹⁹⁾.

Se dunque la legge non affronta il tema dell'azionariato collettivo ⁽²⁰⁰⁾, non è escluso che possano farsene carico, sul piano delle relazioni industriali, le parti sociali ⁽²⁰¹⁾, sviluppando e combinando, nella contrattazione collettiva, le diverse forme di partecipazione previste dalla legge n. 76/2025 nell'ottica di percorrere con maggiore convinzione la strada della "democrazia economica". Guardando però alla recente esperienza della partecipazione economica nelle società pubbliche (si veda *supra*, § 3.2), non pare possibile scorgere segnali positivi in questo senso: come rilevato, infatti, pare ormai consolidata, anche nel panorama delle società partecipate, la tendenza a realizzare piani di azionariato diffuso in favore dei dipendenti disposti unilateralmente dalle imprese ai sensi dell'articolo 114-*bis* del decreto legislativo n. 58/1998, che, oltre a non rientrare nel perimetro dell'articolo 6 della legge n. 76/2025, non prevedono alcun diritto collettivo in capo ai lavoratori-azionisti. Se a ciò si aggiunge la freddezza con cui parte del mondo sindacale e datoriale ha accolto le disposizioni in materia ⁽²⁰²⁾, sembra difficile immaginare sul punto, anche nel panorama delle imprese partecipate dalle pubbliche amministrazioni, uno sviluppo che vada nella direzione di superare la dimensione meramente individuale della partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori.

Non da rilanciare, ma comunque da consolidare e rafforzare nelle imprese pubbliche – soprattutto al di fuori dell'area delle grandi imprese a

⁽¹⁹⁸⁾ Sul punto, si veda E. DAGNINO, *Partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori al consiglio di sorveglianza*, cit., p. 109, il quale rileva che «occorre domandarsi quale sia il rapporto tra rappresentanza (*recte* rappresentanti) dei lavoratori, in quanto tali [...], e rappresentanti dei lavoratori che partecipano finanziariamente alla società, i quali potrebbero essere portatori di interessi non pienamente omogenei».

⁽¹⁹⁹⁾ Si veda ancora M. DALLA SEGA, *op. cit.*, p. 752.

⁽²⁰⁰⁾ Più incisiva, sul punto, era invece l'originaria proposta di legge della Cisl, che aveva previsto la possibilità di stipulare accordi di affidamento fiduciario per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria e di istituire *trust* per l'esercizio del diritto di voto (art. 8).

⁽²⁰¹⁾ In questa prospettiva, M. BIAGI, *La partecipazione azionaria dei dipendenti tra intervento legislativo e autonomia collettiva*, cit., p. 245.

⁽²⁰²⁾ Cfr. M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, cit., pp. 590-592.

partecipazione statale – appaiono le pratiche di partecipazione organizzativa e consultiva ⁽²⁰³⁾.

Se le forme di partecipazione “debole” risultano infatti indubbiamente più radicate in tali società, l’approvazione della legge n. 76/2025 potrebbe avere l’effetto di stimolare, anche in questo ambito, «una *nouvelle vague* di accordi e protocolli» volti a «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)» ⁽²⁰⁴⁾.

Particolarmente interessante, dunque, potrà essere verificare come le parti sociali intenderanno inverare la partecipazione organizzativa, che appare, nella nuova disciplina legale, «l’oggetto di maggiore attenzione e il terreno più ambiguo» ⁽²⁰⁵⁾, dal momento che la legge non prevede presupposti procedurali minimi né dispone effetti giuridici determinati, con il rischio che la sua implementazione – complice l’eliminazione del riferimento ai contratti collettivi dal testo dell’articolo 7 della legge n. 76/2025, che, nella sua formulazione approvata dal Parlamento, prevede che debbano essere le aziende a promuovere l’istituzione delle Commissioni paritetiche finalizzate alla predisposizione di proposte di piani di miglioramento e di innovazione – venga affidata unicamente alle scelte unilaterali dell’impresa, cagionando potenziali derive di “managerializzazione” delle esperienze partecipative ⁽²⁰⁶⁾.

⁽²⁰³⁾ A dire il vero, per molteplici cause (come la distanza tra i livelli decisionali e la molteplicità degli attori coinvolti), anche nelle grandi imprese pubbliche si avverte l’esigenza di assicurare una maggiore effettività alle pratiche partecipative. In questa prospettiva, si veda I. ARMAROLI, *La ripartizione funzionale dei livelli contrattuali alla prova della frammentazione dei processi produttivi*, in *QRS*, 2022, n. 2, p. 88, che, individuando Enel quale caso di studio, sottolinea come le rappresentanze sindacali registrino «difficoltà sia a far valere i propri diritti di informazione e consultazione [...], sia a rendere le commissioni bilaterali introdotte a livello decentrato un’effettiva opportunità con cui influenzare il processo decisionale su questioni-chiave».

⁽²⁰⁴⁾ Così M. CORTI, *Il modello partecipativo italiano nel confronto comparato*, cit., p. 21.

⁽²⁰⁵⁾ In questi termini, G. IMPELLIZZIERI, *La partecipazione “debole” dei lavoratori alla luce della l. n. 76/2025*, cit., p. 765.

⁽²⁰⁶⁾ Cfr. E. ALES, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un’analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, cit., p. 6.

Da questo punto di vista, l'esperienza delle partecipate pubbliche pare indicare un modello contrattuale in cui la partecipazione organizzativa trae origine dalla negoziazione bilaterale, evitando il pericolo della funzionalizzazione della partecipazione agli esclusivi interessi dell'impresa. Esperienze come quelle della predisposizione dei piani in materia di lavoro agile oppure come quella del Gruppo Hera in materia di salute e sicurezza dei lavoratori, infatti, mostrano come il coinvolgimento dei dipendenti nelle vicende aziendali possa avere un ruolo nel miglioramento del clima e della produttività aziendale, oltre che del benessere dei lavoratori.

Se sembra improbabile la costituzione di organismi distinti da quelli espressi dai sindacati, tenuto conto della storica contrarietà dei sindacati italiani a prevedere un doppio canale di rappresentanza nelle imprese ⁽²⁰⁷⁾, non è comunque da trascurare che lo sviluppo della partecipazione organizzativa potrebbe rappresentare la porta d'accesso per l'implementazione di pratiche di coinvolgimento diretto e dal basso in grado di rafforzare libertà, autonomia e responsabilità dei singoli prestatori di lavoro, anche con riferimento alla consapevole partecipazione al raggiungimento dei risultati aziendali ⁽²⁰⁸⁾. Tale dinamica potrebbe assumere una particolare rilevanza proprio nelle imprese partecipate, nelle quali il perseguimento delle finalità istituzionali costituisce un obiettivo formalmente vincolante ⁽²⁰⁹⁾ e ogni contributo individuale dei lavoratori può concorrere alla realizzazione della missione pubblica che la società pubblica è chiamata a perseguire ⁽²¹⁰⁾.

Similmente, anche per quanto riguarda la partecipazione consultiva, che già risulta la forma di partecipazione ampiamente più radicata nel panorama delle imprese pubbliche, sarà centrale il ruolo della contrattazione collettiva, atteso che la nuova disciplina non dispone alcun obbligo in capo alle imprese. L'articolo 9 della legge n. 76/2025, infatti, facendo salvo quanto stabilito dal decreto legislativo n. 25/2007, che costituisce il livello minimo della consultazione preventiva garantita

⁽²⁰⁷⁾ Si veda, da ultimo, T. TREU, *Legge sulla partecipazione dei lavoratori: un primo commento*, cit., p. 1335.

⁽²⁰⁸⁾ Cfr. M. ESPOSITO, *op. cit.*, pp. 165-166.

⁽²⁰⁹⁾ Art. 4, d. lgs. n. 175/2016. Cfr. M. ALTIMARI, *Diritto del lavoro e società pubbliche. Tra impresa e amministrazione*, cit., pp. 23-24.

⁽²¹⁰⁾ In questa prospettiva, B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione "moderna"*, cit., p. 726.

obbligatoriamente ai rappresentanti dei lavoratori ⁽²¹¹⁾, si limita a sottolineare la possibilità, invero già riconosciuta ⁽²¹²⁾, che i contratti collettivi costituiscano Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva in merito alle scelte aziendali ⁽²¹³⁾, specificandone la composizione, le modalità operative e il perimetro di competenza. Una volta costituite dai contratti collettivi tali Commissioni, però, il maggior elemento di novità introdotto dalla nuova disciplina consiste nella previsione, ad opera dell'articolo 10 della legge n. 76/2025, di una procedura volta a definire un percorso consultivo con tempistiche certe, opponibile alle parti, e con precisi obblighi documentali finalizzati a rafforzarne l'effettività.

In questa prospettiva, è possibile auspicare, nel panorama delle imprese pubbliche, un robusto sviluppo delle pratiche consultive, che promuova la costituzione di Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva anche al di fuori delle grandi imprese a partecipazione statale, ovvero nei contesti in cui, spesso, la consultazione si risolve in prassi di confronto informale con le rappresentanze sindacali.

Non solo, anche per le società a partecipazione pubblica in cui sono già costituite Commissioni consultive (si veda *supra*, § 3.4) la previsione legale di una procedura che definisca chiaramente gli obblighi aziendali in materia può andare nella direzione di rafforzare l'effettività della

⁽²¹¹⁾ In questo senso, T. TREU, *La partecipazione dei lavoratori alla economia delle imprese*, cit. È stato infatti sottolineato come il d.lgs. n. 25/2007 disponga una disciplina minima che trova applicazione in ogni caso, anche in assenza di accordi collettivi, dal momento che «non estende *erga omnes* le procedure di informazione e consultazione contenute nella prima parte dei contratti collettivi nazionali, bensì prevede un'apposita procedura di informazione e consultazione quando questi contratti non siano applicati» (così M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*, cit., p. 853 e, in termini simili, p. 888). *Contra*, C. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il d. lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, in *RIDL*, 2008, n. 2, I, p. 164.

⁽²¹²⁾ 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., p. 16, nota 81.

⁽²¹³⁾ Sembrerebbe che tale Commissione non sia la medesima prevista in materia di partecipazione organizzativa: cfr. E. ALES, *Tutte le strade portano alla partecipazione? Un'analisi della l. n. 76 del 2025 nel prisma dei suoi attori*, cit., p. 4, che ritiene che la Commissione paritetica per la partecipazione organizzativa debba essere distinta da quella per la partecipazione consultiva, con la conseguenza che soltanto la prima sarebbe «titolare esclusiva della prerogativa di elaborare i [...] piani di miglioramento e innovazione».

consultazione, aumentando la capacità delle rappresentanze sindacali di confrontarsi e incidere sulle scelte aziendali.

5. Conclusioni

Malgrado il complessivo ridimensionamento che si riscontra nel testo della legge n. 76/2025 rispetto all'iniziale proposta di legge e che, tra le altre modifiche, ha portato all'eliminazione delle disposizioni relative alle imprese pubbliche, sembra che le società partecipate dalle pubbliche amministrazioni, tanto per la loro storia quanto per l'attuale stato di sviluppo della partecipazione dei lavoratori al loro interno, possano costituire comunque un ambito privilegiato per coltivare prassi partecipative nel solco della nuova normativa.

Da questo punto di vista, toccherà alle parti sociali – a cui è affidato, in conformità con il carattere promozionale della disciplina, il compito di sperimentare pratiche partecipative nelle imprese – dare attuazione alle diverse forme di partecipazione disciplinate dalla legge n. 76/2025, sviluppandole e combinandole in modo da dare nuovo slancio alla partecipazione anche nelle società pubbliche, generalizzando le forme di partecipazione “debole” e avviando, almeno nei contesti più favorevoli alla collaborazione, innovativi accordi sulla partecipazione economica e finanziaria e sulla partecipazione gestionale. Se sul primo versante, in continuità con il modello di partecipazione a trazione italica, non paiono improbabili un rafforzamento e una maggiore diffusione delle esperienze di partecipazione organizzativa e consultiva, diverso è il discorso in relazione alla partecipazione economica e finanziaria e a quella gestionale: in questi ambiti occorrerà verificare se e come le parti sociali sceglieranno di cimentarsi nella sperimentazione di nuove pratiche partecipative, più lontane dalla tradizione nazionale.

La scelta del legislatore – invero non sempre chiarissima ⁽²¹⁴⁾ – di delegare, in una logica promozionale, alle relazioni industriali la possibilità di adottare le diverse forme di partecipazione nei contesti di lavoro investe le parti sociali di un arduo compito: coltivare la dimensione

⁽²¹⁴⁾ Si pensi agli artt. 6 e 7 della l. n. 76/2025, dai quali sono stati espunti, durante il passaggio parlamentare, i riferimenti alla contrattazione collettiva, anche se resta innegabile che, tanto in materia di partecipazione azionaria quanto in materia di partecipazione organizzativa, i contratti collettivi rivestono un ruolo essenziale.

genuinamente bilaterale della partecipazione, evitando di cedere a logiche unilaterali e ricercando un diverso equilibrio negli assetti organizzativi e gestionali dell'impresa.

Si tratta di una sfida che assume ulteriore rilievo se considerata nel contesto delle grandi trasformazioni tecnologiche, sociali, demografiche e ambientali che stanno investendo il lavoro, richiedendo un ripensamento complessivo del ruolo dell'impresa e rendendo urgente e indispensabile una riflessione sulla partecipazione dei lavoratori e sulla collaborazione tra capitale e lavoro ⁽²¹⁵⁾. In questo senso, la partecipazione può costituire una componente fondamentale della trasformazione strutturale del soggetto impresa ⁽²¹⁶⁾, poiché contribuisce in maniera rilevante, attraverso il reciproco riconoscimento degli interessi contrapposti e tramite la regolazione delle rinunce in merito tra impresa e rappresentanze dei lavoratori ⁽²¹⁷⁾, a configurare un'impresa «responsabile e non speculativa» ⁽²¹⁸⁾. Se ciò vale per l'impresa in generale, tanto più deve valere per le società pubbliche, le quali, proprio per la loro particolare natura, dovrebbero rivelarsi particolarmente sensibili alla tematica, dal momento che per tali società «la creazione di valore pubblico dovrebbe essere una mission istituzionalizzata» ⁽²¹⁹⁾.

In questa prospettiva, le imprese a partecipazione pubblica possono dunque assumere un ruolo di primo piano, se non addirittura di avanguardia, nella sperimentazione delle nuove forme partecipative introdotte dalla legge n. 76/2025, contribuendo non solo a rafforzare la qualità delle relazioni industriali, ma anche a delineare un diverso modello di impresa. Resta da vedere se le parti sociali vorranno e sapranno raccogliere questa sfida, restituendo alle imprese partecipate l'antico ruolo di contesti adatti «a costituire, meglio a preconstituire, il modello rispetto alle private»,

⁽²¹⁵⁾ Cfr. M. BARBERA, *op cit.*, spec. p. 693.

⁽²¹⁶⁾ In questo senso, L. ZOPPOLI, *Modelli partecipativi e tecniche di regolazione dei rapporti di lavoro*, in *q. Rivista*, 2010, n. 1, p. 34.

⁽²¹⁷⁾ In questa prospettiva, M. TIRABOSCHI, *Partecipazione dei lavoratori: oggetto e finalità della legge n. 76/2025*, cit., pp. 582-583, che sottolinea come il valore della partecipazione non risieda nella confusione tra i differenti interessi dei lavoratori e dell'impresa, quanto nella reciproca e responsabile rinuncia «a quote di potere (datoriale) e contropotere (sindacale) per gestire in forma collaborativa [...] interessi separati e potenzialmente in conflitto».

⁽²¹⁸⁾ Così T. TREU, *Le proposte parlamentari sulla partecipazione*, cit., p. 94.

⁽²¹⁹⁾ In questi termini, B. CARUSO, *Conversando con Umberto Romagnoli. La partecipazione "moderna"*, cit., p. 726. Sul concetto di "valore pubblico", si veda E. DEIDDA GAGLIARDO, *Il valore pubblico. La nuova frontiera delle performance*, Rirea, 2015.

dalle quali si distinguono per «una maggiore disponibilità a far giocare al sindacato un ruolo primario» ⁽²²⁰⁾, e trasformandole in un laboratorio privilegiato per la costruzione di pratiche partecipative avanzate capaci di incidere in profondità sull'evoluzione del modello italiano di relazioni industriali.

Abstract

Partecipazione dei lavoratori e imprese partecipate dopo la legge n. 76/2025

Obiettivi: il contributo si propone di analizzare gli effetti che l'approvazione della l. n. 76/2025 può avere sulle imprese partecipate. **Metodologia:** il contributo, ricostruita l'evoluzione storica e le prassi collettive attualmente in essere nelle imprese pubbliche, adotta un approccio giuridico-normativo, osservando come la l. n. 76/2025 possa conciliarsi con il d.lgs. n. 175/2016. **Risultati:** l'analisi svolta consente di individuare, con riferimento alle imprese partecipate ed in relazione alle differenti forme di partecipazione, opportunità e criticità derivanti dall'applicazione della nuova normativa. **Limiti e implicazioni:** il contributo evidenzia come, in virtù della logica promozionale sottesa alla l. n. 76/2025, anche nelle società pubbliche saranno in larga misura le parti collettive a doversi occupare di sviluppare la partecipazione. **Originalità:** il saggio propone un esame dei possibili effetti che la nuova disciplina in materia di partecipazione può avere in un contesto, come è quello delle imprese pubbliche, che, da sempre, è interessato da pratiche partecipative.

Parole chiave: partecipazione dei lavoratori, imprese a partecipazione pubblica, sindacato, contrattazione collettiva.

Worker Participation and Publicly Held Companies after Act No. 76/2025

Objectives: the paper aims to analyse the effects that the approval of Act No. 76/2025 may have on publicly held companies. **Methodology:** the paper, after reconstructing the historical evolution and the current collective practices in public enterprises, adopts a legal-normative approach, examining how Act No. 76/2025 can be reconciled with Legislative Decree No. 175/2016. **Results:** the analysis allows the identification of opportunities and challenges arising from the application of the new legislation, with reference to publicly held companies and in relation to the different forms of participation. **Limits and implications:** the study highlights that, due to the promotional logic underlying Act No. 76/2025, social partners will largely be responsible for developing participation even within public companies. **Originality:** the paper offers an examination of the potential effects that the new participation regulations may have in a context,

⁽²²⁰⁾ Così G. GIUGNI, *Partecipazioni statali e relazioni industriali*, cit., p. 69.

such as public enterprises, which has historically been engaged in participatory practices.

Keywords: *employee participation, publicly held companies, trade unions, collective bargaining.*