

X.
COMMISSIONE NAZIONALE
PERMANENTE PER LA PARTECIPAZIONE
DEI LAVORATORI

(articolo 13)

di Michele Tiraboschi

1. La commissione per la partecipazione dei lavoratori

L'articolo 13 dispone l'istituzione presso il Consiglio nazionale della economia e del lavoro (Cnel) di una commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori a cui vengono affidati taluni compiti di presidio e monitoraggio dello stato di attuazione della legge.

La scelta non è casuale: quale massima espressione istituzionale della società organizzata il Cnel è, per definizione, il luogo costituzionale della partecipazione (Treu e altri, 2019; Michieli, 2024). A parere di Meuccio Ruini, uno dei padri fondatori della Repubblica e dello stesso Cnel, l'attuazione degli articoli della Costituzione sui temi sindacali e del lavoro, come nel caso dell'articolo 46, e il processo di sviluppo del Cnel avrebbero dovuto del resto procedere di pari passo (*supra*, il commento all'articolo 1 della legge, e anche Ruini, 1958). Né sono mancati, in passato, progetti di legge in materia di partecipazione dei lavoratori che si proponevano

contestualmente di affidare nuovi compiti al Cnel (si veda, per esempio, la proposta di legge n. 3480 recante *Norme sulla democrazia industriale*, d'iniziativa dei deputati Manfredo Manfredi, Gerardo Bianco e altri, presentata alla Camera dei Deputati il 15 giugno 1982).

Sul piano della tecnica normativa l'istituzione della commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori avviene – correttamente – mediante una modifica della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (c.d. legge Mattarella) recante norme su composizione, attribuzioni e funzionamento del Cnel ai sensi dell'articolo 99 della Costituzione.

La modifica consiste tuttavia nella introduzione nel corpo della legge di un articolo 17-*bis*. Scelta questa invero non particolarmente felice posto che l'articolo 17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 disciplina l'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro e la banca dati del Cnel sul mercato del lavoro e cioè gli strumenti di cui si avvalgono gli organi e le commissioni del Cnel indicati negli articoli che precedono.

Più opportuna sarebbe stata la collocazione della nuova previsione normativa a seguito dell'articolo 14 della legge 30 dicembre 1986, n. 936 (dove si precisa che il Presidente del Cnel può istituire fino a quattro commissioni istruttorie per lo svolgimento delle attività istituzionali del Cnel) o, meglio ancora, dell'articolo 16 della legge che disciplina le competenze della commissione speciale per l'informazione incaricata della raccolta, organizzazione ed elaborazione delle informazione nelle materie di competenza del Cnel ai sensi delle previsioni

di cui agli articoli 10-17 della legge 30 dicembre 1986, n. 936.

In verità, ed è questo un punto centrale rispetto alla strumentalità e funzione di regia della commissione per la partecipazione rispetto alle finalità della legge (*supra*, il commento all'articolo 1 della legge), la commissione in questione risulta solo formalmente istituita presso il Cnel ma gode di una sua totale autonomia non potendosi annoverare tra gli organi del Cnel (*contra*, se bene intendo, Ales, 2023, che parla invece di «attribuzione di un ruolo specifico al Cneb»). Si trova conferma di ciò nel fatto che, a differenza delle altre commissioni, questa nuova commissione non è istituita con determina del Presidente dell'Assemblea del Cnel, ma con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali.

Il Cnel provvede comunque a garantire il funzionamento della commissione nell'ambito delle risorse umane, strumentali e finanziarie disponibili a legislazione vigente quindi, come confermato nel parere reso dalla Ragioneria Generale dello Stato (rif. prot. entrata n. 61984 del 25/03/2025), senza nuovi o maggiori oneri per la finanza pubblica.

Si può pertanto sostenere, quale che sia poi la valutazione “politica” che se ne voglia trarre, che la commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori è sì istituita e ospitata presso il Cnel ma non rientra tra gli organi e le competenze istituzionali del Cnel.

Conseguenze non secondarie di questa scelta si riverberano, come vedremo, anche sulla composizione e

soprattutto sugli equilibri interni della commissione e sulle relative dinamiche di funzionamento una volta operativa.

2. Composizione della commissione

Che la commissione per la partecipazione non rientri tra gli organi del Cnel si desume anche dalla sua composizione e dalle modalità di designazione dei suoi membri.

La commissione è infatti composta da 17 membri (che durano in carica cinque anni) di cui solo uno è designato in rappresentanza del Cnel (il che peraltro significa che, agendo in rappresentanza del Cnel, non deve necessariamente trattarsi di un suo consigliere).

Gli altri componenti sono designati in questi termini: uno in rappresentanza del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; sei in qualità di esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori presenti presso il Cnel; sei in qualità di esperti designati dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro presenti presso il Cnel; infine, tre esperti in materia di diritto del lavoro e relazioni industriali o di gestione e organizzazione aziendale sono scelti congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro presenti presso il Cnel. Il Presidente della commissione nazionale permanente viene eletto a maggioranza tra i membri della Commissione stessa.

Per espressa previsione legislativa (invero assente nella proposta originariamente presentata alla Camera dei Deputati, dai promotori, il 27 novembre 2023) ai

componenti e ai partecipanti alle riunioni della commissione nazionale permanente non spettano compensi, gettoni di presenza, rimborsi di spese o altri emolumenti comunque denominati. Previsione questa che invero rischia di pregiudicare almeno in parte l'efficacia e l'efficienza dei lavori della commissione chiamata a compiti particolarmente gravosi, come vedremo, e che chiedono impegno ed elevate professionalità.

Anche le modalità di designazione dei componenti confermano la piena autonomia della commissione nazionale permanente rispetto al Cnel.

I componenti della commissione sono infatti nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali su diretta designazione degli organismi competenti senza quindi alcun filtro o voto da parte dell'Assemblea o degli altri organi del Cnel.

Sempre con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali (da adottare entro sessanta giorni dalla data di entrata in vigore della legge), sono stabiliti le modalità e i termini per la designazione e l'individuazione dei componenti della commissione fatta eccezione per quello di designazione diretta da parte del Cnel e per quello di designazione diretta da parte del Ministero del lavoro e delle politiche sociali.

Come già accennato la natura *sui generis* della commissione e, in particolare, le modalità della sua composizione, non precisate dal legislatore e non collocate dentro i complessivi equilibri di peso rappresentativo delle forze sociali presenti al Cnel, potrebbero incidere non poco sul suo funzionamento e sulla sua operatività.

La legge prevede, come detto, che sei esperti siano designati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori presenti presso il Cnel e altri sei dalle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro presenti presso il Cnel. Allo stato, tuttavia, l'articolo 2, comma 1, lettera *b*, della legge 30 dicembre 1986, n. 936 prevede la presenza di ben quarantotto rappresentanti delle categorie produttive, dei quali ventidue rappresentanti dei lavoratori dipendenti (di cui tre in rappresentanza dei dirigenti e quadri pubblici e privati), nove rappresentanti dei lavoratori autonomi e delle professioni e diciassette rappresentanti delle imprese. Limitandoci ai rappresentanti dei lavoratori e dei datori di lavoro sono oggi presenti al Cnel (XI consiliatura) ben undici sigle sindacali di rappresentanza del lavoro dipendente e dodici sigle di rappresentanza delle imprese (si veda il decreto del Presidente della Repubblica dell'8 settembre 2023, *Nomina di quarantotto rappresentanti delle categorie produttive per la nuova composizione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, in GU Serie Generale n. 218 del 18 settembre 2023, registrato alla Corte dei conti il 15 settembre 2023). Questo senza dimenticare che, per prassi invalsa, molte sigle datoriali sono presenti al Cnel non tra la rappresentanza delle imprese ma in quella del lavoro autonomo (nella XI consiliatura, per esempio, sigle importanti come Legacoop, Confcooperative, Cia e Copagri) con la conseguenza che si potrebbe dubitare, in punto di diritto, della loro partecipazione alla designazione dei sei componenti riservati alla rappresentanza delle imprese.

La legge, come detto, non indica con quali criteri pervenire alla designazione dei dodici componenti della

commissione di rappresentanza delle parti sociali presenti al Cnel.

L'applicazione di un criterio pluralistico – che pare il più plausibile ma che di per sé, comunque, non sarebbe sufficiente a dare rappresentanza a tutte le sigle datoriali e sindacali presenti oggi al Cnel – diluirebbe non poco il peso nella commissione dei componenti delle sigle sindacali e datoriali più rappresentative rispetto a quelli delle sigle minori. Se per contro ci si limitasse al peso rappresentativo, in termini comparati e in ragione del numero complessivo di rappresentanti per ogni sigla datoriale e sindacale presente al Cnel, quantomeno i sei componenti di rappresentanza dei lavoratori non potrebbero che essere designati da Cgil, Cisl, Uil.

Anche da questa prospettiva si manifestano i limiti della scelta del legislatore. Il non aver inserito la commissione tra gli organi del Cnel rende infatti impossibile, nella designazione dei componenti di questa nuova commissione, tenere in considerazione anche gli equilibri complessivi relativi alla presenza delle parti sociali nella commissione speciale dell'informazione e nelle diverse commissioni di lavoro istituite presso il Cnel. Equilibri che vengono peraltro tendenzialmente garantiti anche nei momenti di sintesi finale e di validazione dei lavori delle commissioni per il tramite delle decisioni finali assunte in Assemblea.

3. Funzioni della commissione

La previsione di una pomposa «commissione nazionale permanente», chiamata sulla carta a occuparsi molto opportunamente della implementazione e dello sviluppo delle forme di partecipazione dei lavoratori contemplate nella legge, rischia in ogni caso di rimanere una mera utopia allorché si confrontino gli onerosi compiti che le vengono affidati con le dotazioni finanziarie nulle di cui potrà effettivamente disporre. Non solo sono esclusi compensi e rimborsi spese per i componenti ma anche per gli altri partecipanti alle riunioni e per lo stesso Cnel che è chiamato a fornire attività di supporto materiale ai lavori della commissione ma non potrà disporre di risorse *ad hoc* per adempiere anche a questo nuovo compito.

Le scorie della polemica dello scorso decennio contro l'altra casta (Livadiotti, 2009), che hanno colpito direttamente anche il Cnel additato all'opinione pubblica come simbolo delle inefficienze delle istituzioni e degli organi di raccordo con la rappresentanza di interessi, rischiano seriamente di privare la nuova disciplina di incentivazione della partecipazione dei lavoratori e di attuazione dei principi di cui all'articolo 46 della Costituzione di un prezioso organismo, se non di regia istituzionale (*supra*, il commento all'articolo 1), quantomeno di monitoraggio, stimolo e valutazione rispetto all'obiettivo di un reale radicamento della legge nella prassi delle relazioni di lavoro.

La commissione permanente è in effetti chiamata dall'articolo 13, comma 5, della legge, a compiti particolarmente gravosi e cioè:

- pronunciarsi (con parere non vincolante) su eventuali controversie interpretative che dovessero sorgere in ordine alle modalità di svolgimento delle procedure previste nelle imprese dei diversi settori (articolo 10, comma 4);
- proporre alla miriade di organismi paritetici (articoli 7 e 9) presenti nelle diverse aziende (sono oltre un milione le imprese con più di tre addetti) eventuali misure correttive nei casi di violazione delle norme procedurali relative alla partecipazione dei lavoratori;
- procedere, come invero fatto in un non recente passato dallo stesso Cnel (Peschiera, 2000), alla raccolta e alla valorizzazione delle buone prassi in materia di partecipazione dei lavoratori attuate dalle aziende (va segnalato al riguardo, che la Cisl, nella memoria di audizione presso la commissione X del Senato della Repubblica sul disegno di legge S1407, ha affermato di aver già raccolto, grazie al contributo delle categorie che hanno partecipato alla fase di scrittura della proposta originaria di legge di iniziativa popolare, oltre 150 accordi di partecipazione sottoscritti nelle aziende e nei territori);
- redigere ogni due anni una relazione, a livello nazionale, sulla partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro;
- presentare alla Assemblea del Cnel, come invero già avvenuto in passato nella vita del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel, 1984),

proposte volte a incoraggiare la partecipazione gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva dei lavoratori alle imprese;

- raccoglie (non si precisa però il come e neppure la finalità, rispetto a una mole di documenti di non facile reperimento e gestione) i verbali delle riunioni degli organismi paritetici (articolo 10, comma 4).

È la stessa storia del Cnel – chiamato dalla legge Mattarella del 1986, tra le altre attribuzioni di organo di «razionalizzazione del rapporto fra le forze sociali e il potere politico» (vedi la relazione di accompagnamento della legge n. 936/1986, relatore Mattarella), a monitorare e accompagnare l'evoluzione delle dinamiche della contrattazione collettiva e del nostro sistema di relazioni industriali in generale – a sollevare non pochi dubbi sulla possibilità di realizzare concretamente questo vasto e certamente indispensabile programma di accompagnamento, conoscenza e disseminazione delle pratiche partecipative in assenza di adeguate professionalità, dotazioni tecnologiche e risorse finanziarie (ne ho parlato in Tiraboschi, 2023).

Di particolare importanza sarebbe certamente una attività di raccolta sistematica e di disseminazione di buone prassi e dei verbali delle riunioni degli organismi paritetici.

In questa direzione, come evidenziato da ADAPT in sede di audizione alla presso la commissione X (Affari sociali, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale) del Senato della Repubblica sul disegno di legge S1407, sarebbe tuttavia stato utile sollecitare, anche solo su

base volontaria, la trasmissione alla commissione di accordi e documenti rilevanti (accordi collettivi, piani di partecipazione, verbali delle riunioni degli organismi paritetici), così da alimentare un vero e proprio archivio utile al miglioramento continuo degli strumenti di partecipazione. È quanto vale oggi per la stessa contrattazione collettiva decentrata (aziendale e territoriale) che non è rintracciabile, se non per numeri poco o nulla significativi di testi, nell'archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro che infatti, nel tempo e a dispetto delle originarie intenzioni (Cnel, 1992), si è ridotto a un semplice archivio dei soli contratti collettivi nazionali di lavoro.

4. L'archivio delle nomine

Rispetto agli obiettivi generali di una legge che si propone espressamente, tra le altre finalità, l'allargamento e il consolidamento dei processi di democrazia economica e di partecipazione alle decisioni in materia economica e sociale merita infine una attenta riflessione, rispetto alla parte dell'articolato normativo dedicata al Cnel, il silenzio del legislatore sull'archivio delle nomine. Una disattenzione o dimenticanza questa più che il frutto, almeno a parere di chi scrive, di una precisa scelta politica.

L'articolo 16, comma 2, lettera *f*, della legge 30 dicembre 1986, n. 936 affida infatti alla Commissione dell'informazione del Cnel anche il compito di procedere alla «formazione e all'aggiornamento di un archivio degli

organismi pubblici nei quali la legge prevede la rappresentanza delle categorie produttive. A tal fine, «le organizzazioni interessate trasmettono al Cnel l'elenco dei propri rappresentanti» secondo le modalità fissate dal regolamento del Cnel. All'esito di questo processo il Cnel è tenuto a pubblicare «l'elenco degli organismi suddetti, nonché la lista dei nominativi dei rappresentanti delle categorie presenti in tali organismi».

Ebbene, seppure il regolamento degli organi, dell'organizzazione e delle procedure del Cnel abbia disciplinato, all'articolo 25, le forme e le modalità per l'organizzazione e l'aggiornamento dell'archivio, questa importante previsione legislativa è rimasta sin qui del tutto disattesa nei quasi 40 anni di vigenza della legge Mattarella. Non è valsa in proposito neppure la previsione, contenuta nel nuovo regolamento del Cnel aggiornato alle modifiche approvate dalla Assemblea nella seduta del 24 ottobre 2024, della possibilità in capo al Presidente del Cnel, di chiedere direttamente agli organismi pubblici nei quali è prevista la citata rappresentanza l'indicazione dei nominativi dei designati.

Non mancano in effetti, in attuazione dell'articolo 3 della Costituzione, forme e canali di «partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale del Paese». E la rappresentanza delle categorie produttive – e del sindacato dei lavoratori in particolare – nella miriade di enti e organismi pubblici presenti nel nostro Paese è indubbiamente una significativa e penetrante espressione di democrazia economica (in tema Treu, Roccella, Ferrari, 1979).

Nessuno oggi si occupa sistematicamente del tema, ma una sorta di censimento effettuato nel lontano 1968 annoverava circa 58.000 enti con riferimento ai solo organismi pubblici non territoriali. Anche questa area di partecipazione, oggi indubbiamente più vasta di sessant'anni fa, meriterebbe pertanto una regia e un attento monitoraggio o anche solo il rispetto di un criterio essenziale di trasparenza come appunto l'archivio delle nomine si proponeva di realizzare rispetto alle dinamiche della partecipazione e della rappresentanza di interessi in uno Stato democratico fondato sul lavoro e dove la sovranità nazionale è affidata al popolo «che la esercita nelle forme e nei limiti della Costituzione» (articolo 1 della Costituzione).

5. Osservazioni conclusive

La previsione relativa alla istituzione di una commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori rappresenta, indubbiamente, una corretta intuizione rispetto alle complesse fasi di implementazione e monitoraggio della legge sulla partecipazione e delle relative prassi nel nostro sistema di relazioni industriali. La scelta di politica legislativa si è però tradotta, all'atto pratico, in una previsione normativa incolore e decisamente inadeguata perché inidonea a garantire l'effettivo svolgimento delle impegnative funzioni ad essa assegnate dal legislatore.

In sede di dibattito parlamentare la previsione in commento non ha invero sollecitato particolare attenzione

se non da parte di alcune organizzazioni di rappresentanza giustamente preoccupate, se la matematica non è una opinione, di restare escluse dalla designazione dei componenti della commissione stessa (si vedano le audizioni in Senato di Confimi-Industria, non presente al Cnel, e di Ugl). Solo la Uil, in audizione, si è espressa su un punto di merito sollevando perplessità rispetto a una commissione chiamata a esprimere pareri non vincolanti.

Nessuna osservazione è invece pervenuta su natura, struttura, criteri di composizione, risorse e soprattutto funzioni della commissione che sono i veri punti critici come abbiamo cercato di evidenziare in queste prime note di commento. Segno che, probabilmente, gli stessi attori più rappresentativi del nostro sistema di relazioni industriali non solo non hanno ancora fatto interamente i conti col significato della previsione di cui articolo 99 della Costituzione (vedi *supra* il commento all'articolo 1 della legge), ma neppure alimentano particolari aspettative e tanto meno fiducia rispetto a questo nuovo organismo al di là ovviamente del desiderio di farne parte.

6. Bibliografia essenziale

Sul Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro vedi M. Ruini, *Che cos'è il Cnel*, in *L'Osservatore Politico Letterario*, 1958, ora in P. Bagnoli (a cura di), *Meuccio Ruini. Il Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro – Scritti e discorsi*, Associazione Articolo Novantanove, 2019. Vedi anche il *Discorso del presidente del Consiglio nazionale*

dell'economia e del lavoro on. Ruini, in *Insediamiento del Consiglio Nazionale dell'Economia e del Lavoro*, Roma, 1958.

Per un inquadramento generale del Cnel e delle sue attribuzioni vedi la ricostruzione storico-critica di S. Mura, *Storia del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro*, il Mulino, 2023.

Per la definizione del Cnel come «duogo costituzionale della partecipazione» vedi T. Treu *et al.*, *Il luogo costituzionale della partecipazione*, Atti della seduta solenne della Assemblea del 12 marzo 2019 in occasione del 60° anniversario dell'istituzione del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, in *Quaderni del Cnel*, dicembre 2019.

Per il rapporto tra Cnel e partecipazione dei lavoratori vedi A. Michieli, *La partecipazione nei rapporti economici. Il compito disatteso della Repubblica*, Giappichelli, 2024, spec. cap. III, § 3.

Un corposo contributo del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro allo sviluppo della partecipazione dei lavoratori e alla attuazione dell'articolo 46 della Costituzione si trova in Cnel, *Osservazioni e proposte in materia di partecipazione dei lavoratori e di democrazia industriale*, Assemblea del 31 ottobre 1984.

Sul ruolo assegnato dalla legge approvata dal Parlamento al Cnel vedi, con riferimento al testo della proposta originaria della Cisl, non modificato sul punto, 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 *Diritto delle Relazioni*

Industriali, 2023, n. 4. Con riferimento in generale alle attribuzioni del Cnel in materia di lavoro e relazioni industriali vedi invece M. Tiraboschi, *Il contributo del Cnel alla conoscenza delle dinamiche del mercato del lavoro e degli assetti normativi e retributivi espressi dalla contrattazione collettiva*, in *Diritto delle Relazioni Industriali*, 2023, n. 4.

Sulla presenza di rappresentanti delle parti sociali in molte istituzioni pubbliche centrali e decentrate, in primis quelle della previdenza sociale e del mercato del lavoro vedi T. Treu, M. Roccella, G. Ferrari, *Sindacalisti nelle Istituzioni*, Edizioni Lavoro, 1979.

Rispetto all'archivio nazionale delle nomine, come espressione di trasparenza rispetto alle questioni della democrazia economica e della partecipazione della rappresentanza alla governance delle istituzioni e degli enti pubblici, vedi Cnel, *Archivio dei contratti, archivio delle nomine, banca dati*, rapporto approvato il 10 dicembre 1992 e reperibile sul sito istituzionale del Cnel.

Sulle inchieste che hanno interessato i “privilegi” e i “misfatti” della rappresentanza di imprese e lavoratori, e che si sono inevitabilmente riverberate anche sul funzionamento di organi di rilevanza costituzionale come il Cnel, vedi S. Livadiotti, *L'altra casta*, Bompiani, 2009.

Per una raccolta di buone pratiche da parte del Cnel sulle forme di partecipazioni dei lavoratori in Italia vedi F. Peschiera (a cura di), *Modelli ed esperienze a confronto sulla partecipazione nell'impresa. Una prospettiva per le relazioni industriali*, Rapporto predisposto per il Cnel dalla Scuola di formazione superiore europea di Genova, in *Documenti Cnel*, Roma, 2000. A livello di prassi internazionali

ed esperienze comparate vedi invece A. Accornero, M. Biagi (a cura di), *Contrattazione collettiva e partecipazione dei lavoratori in Europa: processi e pratiche*, in *Documenti Cnel*, Roma, 2002.