

Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

*Diretta da*

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon

A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci



# Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici

*Atti del XX Seminario di Bertinoro  
Bologna, 11-12 dicembre 2025*

*Promotori*

Franco Carinci e Mattia Persiani

*a cura di*

Sandro Mainardi, Anna Montanari, Alberto Pizzoferrato



G. Giappichelli Editore

## Collana delle pubblicazioni di “FA.RI sul lavoro”

*Diretta da*

E. Balletti, A. Bellavista, E. Gragnoli, F. Lunardon, A. Pizzoferrato, G. Proia, R. Santucci

---



# Rappresentatività sindacale, partecipazione dei lavoratori e poteri datoriali nei nuovi scenari tecnologici

*Atti del XX Seminario di Bertinoro  
Bologna, 11-12 dicembre 2025*

*Promotori*

Franco Carinci e Mattia Persiani

*a cura di*

Sandro Mainardi, Anna Montanari, Alberto Pizzoferrato



G. Giappichelli Editore

© Copyright 2026 - G. GIAPPICHELLI EDITORE - TORINO

VIA PO, 21 - TEL. 011-81.53.111

<http://www.giappichelli.it>

ISBN/EAN 979-12-211-6919-5 (ebook - pdf)

ISBN/EAN 979-12-211-6920-1 (ebook - epub)

*Volume pubblicato con il contributo finanziario dell'Unione Europea - NextGenerationEU a valere sul Piano Nazionale di Ripresa e Resilienza (PNRR) – Missione 4 Istruzione e ricerca – Componente 2 Dalla ricerca all'impresa – Investimento 1.1, Avviso Prin 2022 indetto con DD N. 104 del 2/2/2022, dal titolo Gerarchia e mercato nelle trasformazioni dell'impresa globale, digitale e robotica. Metamorfosi dei poteri datoriali e diritti dei lavoratori, codice proposta 2022RL5SSN – CUP J53D23005850006.*



Finanziato  
dall'Unione europea  
NextGenerationEU



Ministero  
dell'Università  
e della Ricerca



Italiadomani  
PIANO NAZIONALE  
DI RIPRESA E RESILIENZA



ALMA MATER STUDIORUM  
UNIVERSITÀ DI BOLOGNA

*Hanno curato l'editing del volume:*

Ludovica Benigni, Università di Bologna

Erika Tabacco, Università di Bologna

Pubblicato online nel mese di maggio 2026

*A Matteo Corti*



## INDICE

|                                                            | <i>pag.</i> |
|------------------------------------------------------------|-------------|
| <i>Prefazione dei fondatori dei Seminari di Bertinoro</i>  | XIII        |
| DOMENICO GAROFALO<br><i>Commemorazione di Matteo Corti</i> | XVII        |
| ALBERTO PIZZOFRERATO<br><i>Intervento di saluto</i>        | XXV         |

## SESSIONE DI APERTURA

|                                                  |   |
|--------------------------------------------------|---|
| GIAMPIERO PROIA<br><i>Introduzione ai lavori</i> | 3 |
|--------------------------------------------------|---|

## RELAZIONI INTRODUTTIVE

|                                                                                                                              |    |
|------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------------|----|
| LUCA NOGLER<br><i>Rappresentatività e partecipazione nel settore privato:<br/>spunti per un Convegno</i>                     | 9  |
| ANTONIO VISCOMI<br><i>Rappresentatività e partecipazione nel settore pubblico.<br/>Note introduttive per una discussione</i> | 55 |

## Sessione 1

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI  
NEL QUADRO EUROPEO

ANNA ALAIMO

*Prime osservazioni sulla direttiva (UE) 2025/2450: il terzo tempo  
della disciplina dei Comitati Aziendali Europei e il tempismo  
dei "Seminari di Bertinoro"*

77

## Sessione 2

LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI  
NEL CONTESTO ITALIANO

## Sessione 2A)

LE ESPERIENZE PARTECIPATIVE IN ITALIA PRIMA DELLA  
L. N. 76/2025

MARINA BROLLO

*La partecipazione dei lavoratori tra attese pre-legislative  
e aperture di prospettive*

95

VALERIO MAIO

*La partecipazione nell'impresa sociale e nell'impresa convenzionale*

109

ANDREA CARINCI E MAIRA NOBILI

*Gli incentivi fiscali per favorire la partecipazione dei lavoratori*

121

ANNA TROJSI

*La partecipazione dei lavoratori nelle start-up  
e nelle piccole e medie imprese innovative*

129

Sessione 2B)

I NUOVI ASSETTI DELLA PARTECIPAZIONE  
DOPO LA L. N. 76/2025

PAOLO TOSI

*La l. n. 76/2025 attua l'art. 46 Cost.: meglio poco che niente!*

153

GIORGIO BOLEGO

*La partecipazione organizzativa nella l. n. 76/2025*

157

PAOLO PIZZUTI

*La partecipazione consultiva dei lavoratori*

173

Sessione 3

LA PARTECIPAZIONE NEL SETTORE PUBBLICO

UMBERTO GARGIULO

*Gli attori della partecipazione e la legittimazione al tavolo*

183

ANDREA BOLLANI

*Informazione e confronto nel lavoro pubblico*

197

Sessione 4

LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE  
NEL SETTORE PRIVATO

EMILIO BALLETTI

*Il "nuovo" art. 19 St. lav. alla luce di Corte cost. n. 156/2025*

207

ANDREA LASSANDARI

*La rappresentatività al vaglio della Consulta*

219

ROSARIO SANTUCCI

*Il rinvio “per eccellenza” all’ordinamento intersindacale  
(art. 51, d.lgs. n. 81/2015)*

231

GUIDO CANAVESI

*Il concetto di rappresentatività nei rinvii legislativi.  
La retribuzione da assumere come base per il calcolo dei contributi  
di previdenza e assistenza sociale (l. n. 389/1989 e l. n. 549/1995)*

241

ANTONIO PRETEROTI

*Alla ricerca del sindacato comparativamente più rappresentativo ai sensi  
dell’art. 8, d.l. n. 138/2011*

255

ALESSANDRO BELLAVISTA

*La nuova legge delega in materia di giusta retribuzione  
e contrattazione collettiva*

277

## Sessione 5

LA RAPPRESENTATIVITÀ SINDACALE  
NELLE PUBBLICHE AMMINISTRAZIONI

LORENZO ZOPPOLI

*La rappresentatività sindacale del pubblico impiego  
nel quadro legale in fibrillazione*

285

ALBERTO TAMPIERI

*La rappresentatività sindacale nei contratti-quadro  
del pubblico impiego privatizzato*

299

*pag.*

VINCENZO BAVARO

*Rappresentatività sindacale e forme di rappresentanza dei lavoratori nei  
luoghi di lavoro: note sulla titolarità di diritti e prerogative sindacali*

311

ALESSIA GABRIELE

*Brevi riflessioni sulla rappresentatività sindacale delle PP.AA.  
nella contrattazione collettiva a livello decentrato:  
tra specialità del sistema delle fonti e prerogative dirigenziali*

323



# LA NUOVA LEGGE DELEGA IN MATERIA DI GIUSTA RETRIBUZIONE E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

Alessandro Bellavista \*

Di recente è stata varata l. 26 settembre 2025, n. 144, contenente «deleghe al Governo in materia di retribuzione dei lavoratori e di contrattazione collettiva nonché di procedure di controllo e informazione».

Anzitutto, si tratta di una legge delega il cui effettivo contenuto sarà quello plasmato dai successivi decreti attuativi, che dovranno costituire oggetto di attente considerazioni.

In questa sede, è, ad ogni modo, opportuno svolgere alcune brevi riflessioni<sup>1</sup>. Come emerge dal suo art. 1, la l. n. 144/2025 persegue l'obiettivo «di garantire l'attuazione del diritto dei lavoratori ad una retribuzione proporzionata e sufficiente, ai sensi dell'art. 36 Cost., rafforzando la contrattazione collettiva e stabilendo criteri che riconoscano l'applicazione dei trattamenti economici complessivi minimi previsti dai contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati».

Come si vede, è particolare la metodologia adottata dal legislatore per raggiungere il suddetto scopo. Ciò perché il contratto collettivo parametro (per la determinazione della «giusta» retribuzione *ex art. 36 Cost.*) è individuato abbandonando il tradizionale criterio selettivo della maggiore

---

\* Professore ordinario di Diritto del lavoro – Università degli Studi di Palermo.

<sup>1</sup> Su tale provvedimento cfr. le belle e suggestive pagine di: V. BAVARO, *Note sulla legge delega n. 144/2025*, in *Riv. giur. lav.-giurisprudenza on line*, Newsletter n. 10, 2025; S. CAIROLI, *La legge delega n. 144 del 2025: il nuovo criterio di individuazione della giusta retribuzione tra dubbi di legittimità costituzionale e prime prospettive interpretative*, in *AmbienteDiritto.it*, 2025, p. 1 ss.; F. DI NOIA, *La tutela del lavoro nei contratti pubblici tra legge e contratto collettivo: le novità del d.lgs. n. 209/2024 e le insidie della l. delega n. 144/2025*, in *WP C.S.D.L.E. "Massimo D'Antona".IT*, n. 502, 2025, p. 1 ss.; G. ORLANDINI, *Approvata la legge delega che seppellisce il salario minimo e attacca la contrattazione di qualità*, in *Dir. & Lav. Flash*, n. 6, 2025, p. 4 ss.

rappresentatività comparata (com'è avvenuto finora) e facendo riferimento al nuovo criterio dei «contratti collettivi nazionali di lavoro maggiormente applicati in riferimento al numero delle imprese e dei dipendenti», «per ciascuna categoria di lavoratori». Questo metodo di selezione del contratto collettivo parametro era già apparso nella versione originaria del co. 1-*bis* dell'art. 29, d.lgs. n. 276/2003, contenuta nel d.l. 2 marzo 2024, n. 19. Ma, poi, in sede di conversione di tale decreto, il legislatore, sulla base della pressione delle parti sociali, aveva preferito ritornare ad utilizzare il consolidato riferimento alla maggiore rappresentatività comparata. Fin da allora, s'erano messe in evidenza le evidenti criticità del ricorso alla formula del «contratto maggiormente applicato». Analoghe criticità si ripropongono oggi. Ciò perché agganciare il parametro della garanzia della retribuzione minima al «contratto maggiormente applicato» può fornire l'occasione per la costruzione opportunistica, attraverso il ritaglio di specifiche «categorie», di sistemi contrattuali «al ribasso», lesivi degli interessi dei lavoratori ad un salario dignitoso.

In altri termini, alcuni gruppi di imprese potrebbero costituire una sorta di «cartello», in modo da applicare specifici contratti collettivi siglati da soggetti poco o nulla rappresentativi e con trattamenti economici (e non solo) alquanto bassi. Cosicché, questi contratti collettivi, di lì a poco, potrebbero risultare quelli maggiormente applicati nelle aree così selezionate *ad hoc*.

Né va sottovalutato che il ricorso esclusivo al criterio selettivo del «contratto maggiormente applicato» potrebbe produrre un'evidente lesione del diritto fondamentale di libertà sindacale di cui all'art. 39, co. 1, Cost. Questo perché il meccanismo della maggiore applicazione del contratto collettivo, senza alcuna qualificazione delle parti stipulanti, condizionerebbe la libertà contrattuale (*in primis*) dei sindacati dei lavoratori che, pur di conquistare terreni negoziali, accetterebbero di siglare contratti collettivi «al ribasso», tali da essere «attrattivi» per vaste categorie di imprese. Tutto questo innescerebbe un'inesorabile corsa verso il basso dei salari (e di tutti gli altri trattamenti) che porrebbe il meccanismo della nuova disposizione in palese contrasto con tutti i principi e le regole costituzionali a tutela del lavoro.

Al di là dell'ultima *Thule* del sempre possibile controllo (*ex art. 36 Cost.*) del giudice, sul trattamento retributivo di ogni contratto collettivo parametro individuato dal legislatore delegato<sup>2</sup>, nulla impedisce, però, di adottare anche una soluzione più razionale volta a scongiurare che si profilino le distorsioni poc'anzi evocate. Infatti, in sede di attuazione della delega, il

---

<sup>2</sup> Cfr. Corte cost. 28 giugno 1971, n. 156.

legislatore potrebbe coordinare il criterio del «contratto maggiormente applicato» con l'esigenza che gli agenti negoziali siano dotati della maggiore rappresentatività comparata a livello nazionale nel settore (categoria), di volta in volta, preso in considerazione.

D'altra parte, l'elemento selettivo della maggiore rappresentatività comparata ha ricevuto, proprio di recente, un fortissimo avallo dalla sentenza n. 156/2025 della Corte costituzionale che lo ha, per giunta, trapiantato in un contesto ben differente (l'art. 19 St. lav.) da quello in cui è sempre stato utilizzato. E un approccio siffatto andrebbe adottato nell'esercizio della parte della delega, in materia di appalti, che sembra volere ritornare alla prima versione del co. 1-*bis*, dell'art. 29 del d.lgs. n. 276/2003, inserita dal d.l. n. 19/2024.

In questa direzione, l'eventuale decreto delegato potrebbe contenere, come principio generale, una disposizione del seguente tenore: «in ogni caso, alla stregua dell'art. 36 Cost., la retribuzione spettante al lavoratore è costituita dal trattamento economico complessivo, previsto per il rispettivo inquadramento professionale, dai contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, per il settore in cui opera il datore di lavoro, ed individuati facendo riferimento ai contratti collettivi nazionali presi a riferimento dal Ministero del lavoro nella redazione delle tabelle di cui all'art. 41, co. 13, d.lgs. 31 marzo 2023, n. 36». Con queste tabelle, com'è noto, il Ministero del lavoro determina il costo medio del lavoro negli appalti pubblici proprio prendendo come riferimento «i contratti collettivi nazionali di lavoro stipulati tra le associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative a livello nazionale». Sicché, l'identificazione del contratto collettivo parametro, per la determinazione della «giusta» retribuzione *ex* art. 36 Cost., «poggerebbe su una decisione formale di rilievo amministrativo, come tale indiscutibilmente affidabile»<sup>3</sup>. Si potrebbe verificare l'ipotesi che manchino le suddette tabelle per uno specifico settore, stante che gli appalti pubblici non riguardano tutte le categorie economico-produttive. In questo caso, si potrebbe mutuare la clausola di chiusura dell'Allegato I.01 al d.lgs. n. 36/2023, e aggiungere (alla suddetta disposizione) l'enunciato, secondo cui «in assenza delle tabelle per la determinazione del costo medio del lavoro, di cui al periodo precedente, la retribuzione spettante al lavoratore è costituita dal trattamento

---

<sup>3</sup> A. ALLAMPRESE, A. ANDREONI, U. CARABELLI, *Rsa e Corte costituzionale: ultimo atto?*, in *Riv. giur. lav.-giurisprudenza on line*, Newsletter n. 12, 2025, p. 4.

economico complessivo, previsto per il rispettivo inquadramento professionale, dai contratti collettivi nazionali di lavoro sottoscritti dalle organizzazioni sindacali e dalle associazioni datoriali comparativamente più rappresentative a livello nazionale, per il settore in cui opera il datore di lavoro, o per quello maggiormente affine, individuati ai sensi dell'art. 2070 c.c.».

Comunque, dalla stessa legge delega emergono alcune indicazioni a favore della possibilità di selezionare il contratto collettivo parametro sulla base della maggiore rappresentatività comparata. In primo luogo, una delle finalità della legge è quella, come dice l'art. 1, co. 1, lett. d), di «contrastare i fenomeni di concorrenza sleale attuati mediante la proliferazione di sistemi contrattuali finalizzati alla riduzione del costo del lavoro e delle tutele dei lavoratori (cosiddetto “*dumping contrattuale*”)». E, come emerge da tutte le rilevazioni disponibili (specie quelle del Cnel), i sistemi contrattuali che producono gli effetti perversi che la legge intende contrastare, sono quelli governati da agenti negoziali di scarsa o nulla rappresentatività<sup>4</sup>. Invece, nella maggior parte dei casi, laddove esistono tutele dignitose, queste sono il frutto della contrattazione collettiva delle organizzazioni collettive tradizionali dotate della maggiore rappresentatività comparata.

Certo, è vero che, secondo la prevalente giurisprudenza della Cassazione, neanche le retribuzioni dei contratti collettivi dei soggetti comparativamente più rappresentativi sono di per sé immuni al controllo giudiziario *ex art.* 36 Cost. E ciò s'è verificato nel noto caso del contratto collettivo per i servizi fiduciari. È anche vero, però, che i contratti degli attori comparativamente più rappresentativi prevedono sempre trattamenti economici superiori a quelli dei contratti collettivi delle sigle poco o nulla rappresentative.

Se questo è il dato che emerge dall'esperienza pratica, è evidente che qualunque applicazione del nuovo criterio selettivo del contratto collettivo parametro che consenta il ricorso a contratti collettivi siglati da soggetti minoritari enfatizzerebbe il *dumping* contrattuale e permetterebbe l'erogazione di basse retribuzioni, contribuendo alla diffusione del deprecabile fenomeno della povertà lavorativa. Il che realizzerebbe l'esatto contrario degli obiettivi perseguiti, almeno a parole, dal legislatore. Di conseguenza, il meccanismo prefigurato dalla legge, alla stregua della giurisprudenza della Corte costituzionale<sup>5</sup>, sarebbe viziato da irragionevolezza intrinseca e quindi in violazione dell'art. 3, co. 1, Cost. Ciò perché sarebbe evidente la contraddittorietà tra la

---

<sup>4</sup>Cfr. M. TIRABOSCHI, *Le deleghe su salari e contrattazione collettiva tra analisi tecnica e valutazione politica*, in *Boll. Adapt*, 6 ottobre 2025.

<sup>5</sup>Cfr. Corte cost. 26 luglio 2022, n. 195.

finalità perseguita dal legislatore e gli effetti concreti di tale apparato. E cioè, la contraddittorietà tra la finalità, enunciata a chiare lettere, di «contrastare» il «*dumping* contrattuale», e l'effetto pratico dello strumento prescelto, che invece favorisce proprio l'abbattimento dei salari.

Un ulteriore ancoraggio alla rappresentatività delle parti del contratto collettivo parametro è rintracciabile nell'art. 2 della legge. In particolare, il co. 1 di questa disposizione (tra i vari obiettivi ivi indicati) riprende la finalità (già menzionata) del precedente art. 1 della stessa, di «contrastare efficacemente il *dumping* contrattuale» e «i fenomeni di concorrenza sleale». E per perseguire tale scopo, il successivo c. 2 indica, tra i vari criteri di esercizio della delega, quello di aumentare «l'efficacia materiale delle azioni di contrasto del lavoro sommerso o irregolare, dell'evasione contributiva e assicurativa e dell'applicazione di contratti collettivi nazionali di lavoro non rappresentativi». Insomma, qui è proprio lo stesso legislatore che, *de facto*, ammette l'esistenza di una stretta correlazione tra non rappresentatività degli agenti negoziali e deterioramento delle tutele dei lavoratori.

A tacer d'altro, sembra illogico e del tutto contrario al canone di ragionevolezza, nonché al principio democratico (che permea la Costituzione e di cui è espressione anche l'art. 39 Cost.) che il legislatore, nel recepire i prodotti dell'autonomia collettiva, non selezioni quest'ultimi facendo leva sulla reale e diffusa rappresentatività degli agenti negoziali. Una soluzione siffatta sarebbe del tutto incompatibile con i radicati principi del sistema sindacale italiano, laddove il legislatore, nel delegare di potere normativo la contrattazione collettiva, ha sempre selezionato gli attori collettivi sulla base della loro rappresentatività. Rappresentatività quale indice della affidabilità e senso di responsabilità degli agenti negoziali: vale a dire, della capacità degli stessi attori di coniugare interesse collettivo ed equilibri generali, nonché di porre in essere accordi genuini, frutto di ponderate mediazioni tra le contrapposte esigenze delle comunità di riferimento. Peraltro, la valorizzazione della rappresentatività degli agenti negoziali, da parte del legislatore, trova giustificazione nel fondamentale principio democratico, secondo cui l'intensità della partecipazione al governo della società, o di settori di essa, deve basarsi sul consenso della maggioranza dei destinatari delle decisioni adottate.

Altro aspetto critico della legge è quello contenuto nel criterio di delega diretto a «prevedere strumenti volti a favorire il progressivo sviluppo della contrattazione di secondo livello con finalità adattive, anche per fare fronte alle esigenze diversificate derivanti dall'incremento del costo della vita e correlate alla differenza di tale costo su base territoriale». Tale disposizione

appare alquanto criptica. È nota, anzitutto, la difficoltà di calcolare esattamente il costo della vita nei vari territori. Specie nelle zone del Sud del Paese, è vero che, formalmente, il livello dei prezzi dei beni è mediamente più basso rispetto al Centro-Nord. Ma è anche vero che il cittadino del Mezzogiorno non usufruisce dello stesso livello di efficienza dei servizi pubblici di cui gode quello del Centro-Nord. Pertanto, il primo affronta delle spese maggiori rispetto al secondo per compensare tale *gap*. Basti pensare solo alla spaventosa carenza di asili nido e ai cosiddetti «viaggi della speranza» per accedere alle cure fornite dalle strutture del servizio sanitario del Nord del Paese. Inoltre, se l'attuazione di tale criterio di delega si dirigesse verso la legittimazione legislativa di nuove «gabbie salariali», si potrebbe profilare un contrasto con l'art. 36 Cost. Questo perché la dottrina e la giurisprudenza prevalente tendono ad escludere (proprio in sede di applicazione dell'art. 36 Cost.) la possibilità di una riduzione della retribuzione, rispetto a quella prevista dal contratto collettivo nazionale, motivata sulla base della situazione del mercato del lavoro locale e del ridotto costo della vita in uno specifico territorio<sup>6</sup>.

Insomma, già questa breve analisi mette in luce che il legislatore delegato, nel costruire i futuri decreti, sarà costretto a confrontarsi con le regole della Costituzione e con il «diritto vivente» elaborato dalla giurisprudenza dominante. D'altra parte, qualunque innovazione legislativa va necessariamente interpretata in modo coordinato con il sistema giuridico. Questo perché, come ammoniva Harold Lasky, c'è sempre «*the law behind the law*»: vale a dire «il diritto dietro la legge». E, infine, a questo proposito, mantiene tutta la sua persuasività l'affermazione del compianto Mario Napoli che, nella sua fondamentale monografia del 1980, parafrasava Otto von Kirchmann, e diceva: «se è vero che tre parole del legislatore possono distruggere intere costruzioni giuridiche (ed è questo il rischio professionale del giurista non coperto da assicurazione), può essere altresì vero che le costruzioni giuridiche consolidate finiscano per distruggere le tre parole»!

---

<sup>6</sup> Cfr. F. CARINCI, R. DE LUCA TAMAJÓ, P. TOSI, T. TREU, *Il rapporto di lavoro subordinato*, X ed., Utet, Torino, 2021, p. 354.