

Audizione CISL

Presso le Commissioni riunite VI (Finanze) e XI (Lavoro pubblico e privato) della Camera dei Deputati nell'ambito dell'esame delle proposte di legge C. 139 Cirielli, C. 695 Polverini, C. 1986 Mollicone, C. 2370 Molinari e C. 3138 Librandi, recanti disposizioni in materia di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa.

(Roma, 15 febbraio 2022)

L'ultima audizione sull'argomento **partecipazione dei lavoratori**, la CISL l'aveva fatta il 17 marzo 2015 davanti alla Commissione Lavoro Previdenza Sociale del Senato. Sono trascorsi 7 anni è cambiata la politica, sono cambiati i Governi alla guida del Paese, e nel frattempo sono stati presentati vari "Atti Parlamentari" sull'argomento oggetto della presente Audizione.

Il tema della **partecipazione** è un tema molto caro alla CISL, a tal punto che, con straordinaria e lungimirante premonizione, sin dalla sua fase fondativa (cfr il preambolo al 1° Statuto Cisl del 1951) aveva postulato la necessità di coinvolgere i lavoratori nella gestione delle imprese in un'ottica di relazioni e di rappresentanza che mirassero alla conciliazione di interessi individuali e collettivi contrapposti tra loro solo se considerati come esclusivi e ostili agli interessi degli altri. Questa previsione nell'ordinamento cislino raccoglie in realtà quanto contenuto nella nostra Carta Costituzionale agli articoli 41, 4, e 46.

Riflettere sulle origini del nostro sistema legislativo repubblicano, non solo ci serve a inquadrare il tema della partecipazione all'interno di un ambito più complessivo ma anche a comprenderne la reale potenzialità rispetto al modello di società in cui vivere.

La nostra Costituzione recita nel primo comma dell'art. 1 che "l'Italia è una Repubblica democratica fondata sul lavoro".

Non molti ricordano che, però, il dibattito sulla scelta di questa formulazione non fu affatto scontato all'interno della Costituente, dove era vivace il confronto tra coloro che attribuivano alla Costituzione, e in particolare ai suoi principi fondamentali, il compito di indirizzare un modello di società e di convivenza sociale prevalentemente fondato su aspetti filosofici e morali e coloro che invece avrebbero voluto che la carta fondamentale impegnasse la Repubblica soprattutto rispetto a questioni materiali.

L'art. 1 fu, insomma, una mediazione con cui i costituenti decisero di accogliere sì le istanze intorno alla parola "lavoro" ma affidando al ruolo dei lavoratori e degli imprenditori una legittimazione non solo materiale ma anche, forse soprattutto, morale, per la costruzione di un modello di società.

È così che nella Costituzione noi troviamo una circolarità delle norme che parte dalla scelta politica fondamentale di quella fase storica, cioè l'adesione ad un modello economico fondato sulla libertà di iniziativa delle imprese private, delineata nel primo comma dell'art. 41, procede, col secondo comma dello stesso articolo, con l'attribuzione alle imprese dell'impegno a conciliare la loro libertà e, quindi, il loro profitto, con l'utilità sociale, non recando danno alla libertà, alla sicurezza ed alla dignità umana, si ancora ai principi fondamentali nel secondo comma dell'art. 4, con il quale si afferma il dovere di ogni cittadino-lavoratore di svolgere "un'attività o una funzione che concorra al progresso materiale o spirituale della società" e giunge all'art. 46 con cui si determina che, per ottenere "l'elevazione economica e sociale del lavoro", ai lavoratori è riconosciuto il diritto a collaborare alla gestione delle imprese.

In sintesi, nel disegno costituzionale, in cui il lavoro, pietra angolare della Costituzione, non può avere solo una funzione materiale, si attribuisce alle libere imprese, non solo il compito di svolgere le attività economiche, ma il dovere di operare con responsabilità sociale, in particolare nei confronti delle persone; si attribuisce a queste ultime, nella loro dimensione di cittadini-lavoratori di contribuire a far crescere la società non solo economicamente ma anche spiritualmente e, infine, si determina che,

affinché tutto ciò sia conciliabile e che, quindi, il lavoro su cui la Repubblica si fonda, possa effettivamente elevarsi, i lavoratori debbano poter contribuire direttamente alle scelte delle imprese.

Nella nostra Costituzione, insomma, la **partecipazione** non è, banalmente, solo uno strumento per migliorare le condizioni dei lavoratori ma è uno strumento attraverso il quale garantire insieme che il profitto non entri in contrasto con l'interesse collettivo e che ogni persona dia il proprio apporto alla crescita, in spirito e materia, della società.

Un impianto meraviglioso ma in larga misura dimenticato nella storia successiva, se è vero come è vero che poche sono state le esperienze reali di partecipazione e pochissimi, se non nulli, i supporti legislativi conseguenti al dettato costituzionale.

Evidentemente, la storia ci dice che quel contrasto ideologico che si era materializzato nella lunga discussione fatta per scrivere l'art. 1, pur trovando una mediazione nella Costituzione, non trovò poi nel Parlamento e neppure nella pratica delle relazioni industriali un vero momento di evoluzione.

Tuttavia, negli ultimi anni, spesso per la spinta delle Direttive Europee, si sono verificate alcune modifiche di contesto che hanno determinato un quadro più favorevole al superamento di questa anomalia. Nell'ambito di un sistema di relazioni industriali inclusivo e moderno, il coinvolgimento dei lavoratori alla partecipazione alla gestione delle imprese, è stato previsto nelle Direttive Europee 1994/45/CE (relativa all'istituzione dei Comitati aziendali europei) e 2001/86/CE e 2003/72/CE (relative rispettivamente, alla Società Europea e alla Società Cooperativa Europea).

Altri interventi legislativi nazionali hanno invece riguardato la materia fiscale: un primo meccanismo agevolativo fu quello contenuto nell'art 51 c.2 lettera g) del TUIR relativo ai piani di stock granting per i dipendenti, tenuti a pagare solo le imposte sull'eventuale capital gain per attribuzioni annuali di azioni, per un massimo di 2.065,83 euro, con vincolo di detenzione di almeno 3 anni. Altre agevolazioni hanno poi riguardato i premi di risultato: art. 1, commi 182 a 190, della legge n. 208/2015 (legge di Stabilità 2016), così come modificato dall'art. 1, commi 160 – 162, della legge n. 232/2016 (legge di Bilancio 2017); art. 55 del D.L. n. 50/2017 e art. 1, commi 28 e 161, della legge n. 205/2017 (legge di Bilancio 2018) che prevedono, oltre applicazione della sola imposta sostitutiva, anche un meccanismo ulteriormente premiante in termini quantitativi della base imponibile, per i premi di risultato, regolati da contratti stipulati tra le parti, collegati ad incrementi di produttività, redditività, qualità, efficienza ed innovazione nel caso in cui le aziende coinvolgano i lavoratori nell'organizzazione del lavoro.

Queste poche e variegate forme di intervento legislativo però ci dicono come, ad oggi, non sia chiaro come la Repubblica voglia favorire l'attuazione strutturale di quel disegno di democrazia economica circolare che i padri costituenti avevano tracciato per dare al Paese un modello di relazioni sociali improntato alla sostenibilità sociale dello sviluppo economico.

Si oscilla infatti tra provvedimenti prevalentemente orientati alla consultazione e informazione dei lavoratori, ad altri che stabiliscono agevolazioni rispetto a strumenti retributivi, ma non vi è nulla né rispetto al coinvolgimento strutturale della componente lavoro nei collegi sindacali o nei consigli di sorveglianza, né tantomeno nei comitati di gestione o nei consigli di amministrazione. Ma non solo, nulla c'è di strutturale neppure rispetto alla definizione di modelli di partecipazione all'organizzazione del lavoro (commissioni paritetiche, team work, consigli di azienda etc.), la cui creazione è sostanzialmente affidata solo alla lungimiranza dei tavoli negoziali.

In tal senso un positivo avanzamento è quello contenuto nel Patto per la Fabbrica del 9 marzo 2018 sottoscritto da CGIL CISL UIL e CONFINDUSTRIA che, oltre a prevedere tra i suoi obiettivi principali quello di "rafforzare le misure di sostegno ad un modello di relazioni sindacali autonomo, innovativo e partecipativo", dedica un capitolo apposito alle relazioni industriali, tra i cui punti distintivi da trattare, attraverso specifiche intese, c'è, appunto, la partecipazione. A riguardo, il Patto prevede in particolare, soprattutto attraverso l'estensione della contrattazione di secondo livello, un potenziamento delle

relazioni industriali che favorisca i processi di cambiamento e l'istituzione di una strumentazione partecipativa attinente la sfera organizzativa aziendale. Inoltre le parti firmatarie del Patto fanno un altro importante passaggio: è quello relativo all'opportunità di valorizzazione di forme di partecipazione strategica.

Ad oggi il Patto per la Fabbrica non ha ancora trovato, per questa parte, concreta attuazione in accordi specifici ma certamente l'evoluzione impressa alle relazioni industriali dalle convenzioni sulla misurazione della rappresentanza, nel frattempo sottoscritte, potrebbe essere un viatico per cominciare a produrre esperienze significative di collaborazione tra lavoratori, per il tramite delle loro rappresentanze, e aziende che possano fare da driver per un riassetto partecipativo delle relazioni industriali.

In questo senso sarà quanto mai proficuo rivalutare le positive esperienze fatte in ambito di bilateralità, non solo per la gestione di welfare o provvidenze ma anche di strumenti di sostegno alla formazione, al reddito e all'occupazione, estendendole a materie diverse e più prettamente connesse all'organizzazione del lavoro.

E, ulteriormente, sarà utile sviluppare, nell'ambito della contrattazione, la possibilità di incentivare la partecipazione finanziaria dei dipendenti che potrebbe poi tradursi in partecipazione attiva ai processi decisionali dell'impresa attraverso l'aggregazione dei diritti di voto in un voting trust, costituibile sul territorio nazionale con riferimento a normative di derivazione anglosassone, utilizzabili in virtù del recepimento, ormai trentennale, della Convenzione dell'Aia.

La Cisl, in tal senso, c'è, così come c'era 70 anni fa, anche se ora lo ritiene più che mai, ineludibile.

I tempi che ci attendono, con una profonda rivoluzione non solo dei modelli di business ma anche delle modalità di esecuzione del lavoro nello spazio e nel tempo, non solo delle relazioni economiche e politiche internazionali ma anche delle relazioni sociali all'interno delle singole comunità, non solo del rapporto tra imprese e lavoratori ma anche del rapporto tra imprese e collettività e ambiente, ci impongono di connetterci al futuro con soluzioni che, come ben avevano visto i costituenti, non servano solo a creare profitto e sostenibilità economica ma ci costringano a creare valore sociale.

A sviluppare, in sintesi, la capacità di cooperare per una società che ponga al centro il valore dell'uomo non come strumento di un interesse economico ma come agente di un progresso spirituale.

Riteniamo che interventi legislativi non debbano essere troppo "invasivi", togliendo spazio e ruolo (e risultati) alla Contrattazione: CCNL – Contrattazione di 2° Livello - Protocolli sulle Relazioni Industriali) ed ai suoi attori. Nel contempo iniziative legislative di "sostegno" alle volontà pattizie, o finalizzate a previsioni di ruolo dei dipendenti negli organi societari di controllo, possono rappresentare validi strumenti per la realizzazione di quella *democrazia circolare* tanto auspicata dai padri costituenti.

Prima di entrare nel merito delle proposte legislative, come Cisl osserviamo con rammarico come nel PNRR, nella sezione di competenza del ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, non sia presente, tra i "target" la partecipazione dei lavoratori.

Tale strumento di "transizione sociale" delle relazioni industriali avrebbe contribuito alla competitività dei settori produttivi del Paese verso uno sviluppo sostenibile.

Entrando più nel merito, se riconosciamo lodevole l'intenzione di dare applicazione all'art. 46 della Costituzione relativo alla partecipazione dei lavoratori ai processi d'impresa, ben diverso è il giudizio sull'efficacia di tali norme. Ricordiamo in partenza che se la partecipazione si può declinare in forme diverse: diritti di informazione e consultazione dei lavoratori, partecipazione agli utili d'impresa, partecipazione al capitale dell'impresa attraverso l'assegnazione di quote azionarie, bisogna evitare il pericolo di vanificare le proposte unificando e parificando tematiche diverse, che se anche fanno parte di una stessa medaglia, conservano però elementi di natura specifica. La caratteristica di mettere insieme elementi della partecipazione che hanno natura diversa, si riscontra in tutte le proposte di legge presentate e finisce per far emergere elementi contraddittori tali da far perdere il vero significato del

termine e di rendere inefficace il complesso di norme che dovrebbero permetterne la piena applicazione.

Se sono infatti condivisibili gran parte delle motivazioni portate a sostegno dell'adozione di iniziative aventi natura partecipativa e di norme facilitanti il coinvolgimento dei lavoratori (innovare le imprese, favorire la crescita della produttività e permettere lo sviluppo della competitività) è sulle modalità istitutive e applicative che emergono le maggiori perplessità e contrarietà. Le principali riguardano i seguenti punti:

- 1) L'indicazione di chi deve assumere l'iniziativa di istituire e applicare istituti partecipativi individua nell'impresa e nella sua libera iniziativa il soggetto in grado di far decollare tali politiche partecipative. E tale iniziativa non prevede nessun obbligo ma lascia alla libertà dell'impresa, e quindi alla sua discrezionalità, la scelta se adottare o no tali politiche. La partecipazione si caratterizza per una scelta di responsabilità e di parità di apporti, mentre la working indicata mette in primo piano una concezione paternalistica e subordinata dei ruoli al posto di una concezione di pariteticità, coinvolgimento, responsabilità.
- 2) Alcune proposte di legge prevedono che la definizione delle norme per l'attuazione di forme di partecipazione sia demandata alla stipula di specifici accordi sindacali. Tuttavia la definizione rimane generica e ambigua perché non prevede di quale tipo di accordi si tratti e ancor di più non definisce i soggetti titolari a stipulare tali accordi, limitandosi a parlare di rappresentanze sindacali senza nulla dire sulla loro rappresentatività e tralasciando ogni riferimento alla necessità che abbiano la qualifica di maggiormente rappresentative. Si corre così il rischio di affidare una materia così importante ad organizzazioni di comodo con risultati totalmente diversi da quelli che lodevolmente si intende raggiungere.
- 3) Molta confusione viene fatta sui soggetti che, una volta definite le normative sulla partecipazione, hanno il compito di gestire tali norme. La generica definizione di "Consigli di sorveglianza", di "organismi congiunti" senza specificarne bene la natura e i compiti depotenzia la loro effettiva capacità di funzionare. Alcune proposte di legge invece prevedono compiti molto ampi su argomenti che tutti i contratti affidano alle Rsu creando una contrapposizione di ruoli che renderebbe difficilmente governabili processi che invece si intenderebbe facilitare. Infine inaccettabili sono le proposte sulle modalità di elezione di questi organismi prevedendo processi spontanei e che esulano da ogni riferimento ai soggetti dotati di certificata rappresentatività.
- 4) Generici sono i richiami agli interventi di sostegno alla diffusione delle forme di partecipazione e su alcuni argomenti, come vedremo, si tratta di interventi antagonisti con forme di sostegno già previste.
- 5) Alcune proposte di legge indicano l'applicazione delle norme sulla partecipazione per le aziende al di sopra di una certa dimensione, altre non indicano nessun limite. Il tema della dimensione dell'impresa e quello della obbligatorietà/volontarietà deve essere approfondito per evitare una genericità di interventi che li rende poi nei fatti inapplicabili.

A queste osservazioni di carattere generale se ne aggiungono altre che derivano da una valutazione specifica dei singoli ambiti in cui si articola la partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa. Se è vero infatti che la partecipazione si estrinseca in una pluralità di iniziative, queste mantengono le proprie specificità. Infatti, si possono fare le seguenti osservazioni:

- a) L'informazione dei lavoratori da sola non è partecipazione, semmai è il presupposto della partecipazione. La partecipazione comincia a realizzarsi quando l'informazione si abbina alla consultazione dei lavoratori. Ma mentre molte altre modalità con cui si realizza la partecipazione (la gestione, la distribuzione di azioni, la partecipazione agli utili) rientrano nelle prerogative di

impresa e possono solo essere promosse e sostenute, l'informazione ha una natura diversa. E' una regola infatti che, senza contraddizione con l'ordinamento, potrebbe diventare obbligatoria (come la sicurezza sui luoghi di lavoro) almeno per le aziende che hanno una certa tipologia, e potrebbe prevedere norme sanzionatorie qualora non applicato.

- b) La gestione congiunta dei processi ha natura partecipativa e può derivare solo da un accordo ma, per essere ordinata, ha bisogno che vengano definite le materie del confronto, i soggetti che le devono gestire, la possibilità (e da parte di chi) di sottoscrivere accordi. Bisogna evitare che nasca un contenzioso sui ruoli e i compiti con le RSU e definire quali sono le pratiche partecipative e quelle contrattuali.
- c) La partecipazione agli utili dell'impresa è una modalità già prevista dalla legge che stabilisce vantaggi fiscali per gli accordi ad obiettivo. Anche qui c'è il rischio che si crei un antagonismo fra le normative esistenti e quelle che si intendono introdurre. Oppure che ci siano forme con i vantaggi fiscali e altre prive.
- d) Allo stesso modo va considerato il tema della partecipazione azionaria. Su questo tema numerosi sono gli argomenti aperti e che hanno bisogno di essere approfonditi: concessione unilaterale dell'impresa o frutto di un accordo sindacale? Come sostenerla? Come può diventare strumento di partecipazione superando la natura esclusivamente finanziaria? Come permettere ai lavoratori di intervenire nelle scelte d'impresa? Con quali strumenti? Alcune proposte di legge, positivamente, parlano di associazioni in grado di rappresentare collettivamente i lavoratori azionisti. Tutto da definire però il tema della natura di queste associazioni, le loro caratteristiche, la loro promozione e individuazione. Infine su questo argomento il tema degli incentivi è particolarmente importante, ma anche articolato. Infatti ci si può trovare di fronte all'utilità di avere incentivi individuali per la scelta di questa forma di partecipazione ma anche di incentivi collettivi per far decollare le associazioni di rappresentanza azionaria. Rispetto a quota tema crediamo peraltro che si dovrebbe prendere in considerazione la proposta della CISL sull'utilizzo dei voting trust.

Infine per completare i ragionamenti attorno al sostegno legislativo della partecipazione non si possono non considerare le trasformazioni in atto nell'economia e nella struttura d'impresa con sempre maggiore internazionalizzazione dei processi e sempre maggiore articolazione delle strutture aziendali.

Il tema della partecipazione dei lavoratori non può allora non mettere all'ordine del giorno 2 questioni:

- a) La rivitalizzazione e diffusione dei CAE.
- b) La definizione di una normativa che permetta anche nel nostro paese la costituzione, sul modello tedesco, dei consigli di sorveglianza.

Riteniamo quindi che lo sviluppo della partecipazione dei lavoratori all'impresa necessiti di un cambio di passo che le proposte di legge presentate non siano in grado di dare. Più che di una norma onnicomprensiva riteniamo utile un intervento che sostenga la contrattazione nella definizione di forme partecipative.

In allegato vi rimettiamo il testo del presente intervento ed alcuni spunti concreti per un dibattito costruttivo sul tema della partecipazione declinata nelle sue varie forme: informazione e consultazione – economica/finanziaria – strategica.