



Audizione alla Camera dei Deputati  
sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa

1 Febbraio 2024

Da più di settant'anni, la nostra organizzazione sindacale, prima Cisl e oggi Ugl, porta avanti la "battaglia" per l'attuazione dell'art. 46 della Costituzione relativo alla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Molte proposte di legge sono state presentate e depositate dai governi che si sono susseguiti nel corso di questi anni senza che si sia avviato un serio dibattito per arrivare alla realizzazione compiuta dell'art. 46 della Costituzione Italiana.

Guardiamo, quindi, con fiducia al moltiplicarsi di varie proposte di legge che negli ultimi mesi sono state presentate, a cominciare da quella della Cisl, originatasi da una iniziativa popolare.

L'Ugl in collaborazione con l'Istituto Stato e Partecipazione (qui rappresentato dal nostro dirigente sindacale dott. Francesco Guarente) ha realizzato un approfondimento che consegniamo a codeste commissioni sotto forma di un articolato che raccoglie quelle che per noi rappresentano le caratteristiche principali di una legge sulla partecipazione che dovrà trovare una sua realizzabilità e sostenibilità nel più breve tempo possibile.

Le proposte di legge in discussione sono sicuramente apprezzabili in quanto volte a dare attuazione all'art. 46 della Costituzione. Premesso che per una analisi puntuale delle stesse si rimanda al documento allegato, si evidenzia da subito la differente impostazione delle stesse. In alcuni casi si prevede infatti lo strumento della delega al Governo mentre in altre si ricorre ad una norma immediatamente attuabile. In linea di principio, è importante il costante richiamo alla contrattazione collettiva, anche se



diventa decisivo il sostegno alla stessa che può arrivare da atti del Governo.

È utile l'indicazione di una soglia minima dimensionale e legata al fatturato superata la quale l'introduzione di forme di partecipazione diventa obbligatoria, fermo restando il ruolo della contrattazione collettiva.

Proprio per tale ragione la proposta elaborata dall'Ugl introduce un "cambiamento di stato" nella storia delle relazioni industriali italiane, assumendo a proprio fondamento la "obbligatorietà" dell'ingresso nella *governance* delle aziende con oltre 100 dipendenti degli istituti partecipativi e della distribuzione degli utili eccedenti la quota destinata agli investimenti e alla remunerazione degli azionisti.

Mentre nelle società con un numero di dipendenti da 100 a 250, ovvero in quelle in cui il totale dei ricavi netti delle vendite e delle prestazioni sia superiore a 40.000.000 di euro, viene istituito il Comitato di Partecipazione. E' disposta la distribuzione degli utili ai lavoratori nella misura del 15% del margine operativo lordo (MOL). Il Comitato Partecipazione è un organismo di partecipazione eletto direttamente dai lavoratori e distinto dalla R.S.U. introducendo così per la prima volta in Italia il "doppio canale", dotato di vaste competenze in materia di informazione e di consultazione.

La distribuzione degli utili pari al 15% del MOL di cui alla nostra proposta si applica per via legale a tutte le imprese che non applichino il secondo livello di contrattazione (aziendale o territoriale): indennizza cioè i lavoratori che non godano di alcun premio di risultato generato dalla contrattazione di prossimità e sostituisce quello che p.es. nel c.c.n.l. metalmeccanico è l'"elemento perequativo" (rispetto al quale gode anche del beneficio della detassazione).

Nelle società con oltre 250 dipendenti ovvero in quelle in cui il totale dei ricavi netti delle vendite e delle prestazioni sia superiore a 100.000.000 di euro, viene istituito il Comitato di Gestione attraverso il quale i lavoratori partecipano alla gestione aziendale e sono partecipi dei risultati



economici della loro società in relazione al ruolo che vi svolgono, assumendo la condizione di soci di lavoro.

In assenza di determinazioni sul punto attinte in sede di contrattazione nazionale ovvero di contrattazione di prossimità, viene distribuito annualmente fra tutti i dipendenti una quota del margine operativo lordo risultante dal bilancio dell'esercizio pari al 20% per cento dell'ammontare corrispondente a tale titolo.

Lasciamo quindi, a codeste Commissioni, memoria di questa nostra analisi sulle proposte depositate e una serie di idee, sotto forma di articolato, per noi caratterizzanti e che non possiamo esporre interamente per ragioni di tempo.



## Analisi delle proposte di legge in materia di Partecipazione dei lavoratori

Proposta di legge	Contenuti	Osservazioni
Delega al Governo per l'adozione di uno statuto partecipativo delle imprese finalizzato alla partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati dell'impresa – Pdl n. 300 (Cirielli)	Ai fini dell'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi, uno o più decreti delegati. Sono indicati i principi generali: indicazione dei requisiti minimi delle imprese nelle quali viene sottoscritto un accordo sindacale per l'adozione di uno statuto partecipativo per l'istituzione di organismi congiunti, per la definizione delle procedure, la distribuzione ai lavoratori di quote di profitto, l'accesso collettivo dei lavoratori dipendenti al capitale di impresa; l'istituzione presso il Ministero del lavoro della Commissione centrale per la partecipazione, con la presenza delle organizzazioni sindacali e datoriali; la determinazione dei benefici. Gli oneri sono posti a carico del Fondo sociale per l'occupazione.	La proposta di legge 300 ricalca analoga proposta già presentata nella passata legislatura. Lo strumento della delega al Governo è una delle opzioni possibili, accanto all'altra di un provvedimento di legge immediatamente disponibile. L'adozione di uno statuto partecipativo lascia ampio margine alle parti per individuare la migliore forma di partecipazione da attuare in azienda. Positiva l'istituzione della Commissione centrale per la partecipazione.
Modifiche al Codice civile nonché delega al Governo in materia di partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati dell'impresa – Pdl 1184 (Molinari e altri)	La norma è volta a dare attuazione alla disposizione contenuta all'articolo 46 della Costituzione. L'articolo 2 apporta alcune modifiche al Codice civile, al fine di favorire l'esercizio del diritto dei lavoratori alla cogestione e alla partecipazione agli organi di sorveglianza nelle imprese di maggiori dimensioni (oltre 2mila lavoratori), costituite sotto forma di società per azioni, di società a responsabilità limitata o di cooperativa. Attraverso uno statuto partecipativo, vengono individuate le forme di partecipazione: distribuzione di una quota del profitto, accesso collettivo al capitale d'impresa. Nel comitato di sorveglianza è prevista la presenza di rappresentanti dei lavoratori. I lavoratori sono chiamati a	Una riflessione andrebbe fatta sulla soglia, in quanto oltre 2mila dipendenti, stante la struttura produttiva nazionale. Si potrebbe individuare una soglia inferiore, magari prevedendo altri parametri, ad iniziare dal fatturato. Comunque, è importante che si faccia riferimento al concetto di cogestione. La proposta di legge rimanda ad una delega al Governo per la definizione di forme di partecipazione nelle imprese di dimensioni inferiori rispetto a quella individuata all'articolo 2. L'esercizio della delega potrebbe essere previsto per un periodo di tempo minore, in linea con quanto previsto nella proposta di legge 300.



	<p>pronunciarsi sullo statuto partecipativo, con il quale è possibile l'istituzione di organismi congiunti con congrui poteri sulle materie indicate e le procedure da adottare. L'articolo 3 prevede una delega al Governo per la promozione dell'introduzione di forme di partecipazione dei lavoratori in tutte le imprese, indipendentemente dalla loro dimensione e dal sistema di amministrazione. La delega è di 18 mesi. Sono riconosciuti incentivi fiscali o finanziari. I principi direttivi sono simili ai precedenti riservati alle imprese sopra i 2mila addetti. Gli oneri sono quantificati in 50 milioni di euro annui.</p>	
<p>Disposizioni e agevolazioni fiscali per favorire la partecipazione dei lavoratori alla gestione e alla ripartizione degli utili dell'impresa nonché norme in materia di informazione e consultazione sulle scelte aziendali - Pdl 1299 (Faraone)</p>	<p>La norma è volta a introdurre forme di partecipazione in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione nonché norme per ridurre il rapporto tra il trattamento economico complessivo degli amministratori e il salario aziendale minimo. Le grandi e medie imprese possono prevedere, tramite contrattazione sindacale, la nomina di uno o più amministratori in rappresentanza dei dipendenti nel Cda o nel comitato per il controllo. È prevista una aliquota agevolata Ires. I lavoratori con incarichi hanno diritto a dei permessi retribuiti. L'articolo 3 prevede una attività di formazione e di supporto per i lavoratori dipendenti nominati negli organi societari e partecipativi. L'articolo 4 disciplina l'erogazione degli utili d'impresa ai lavoratori, attraverso l'adozione di piani annuali o pluriennali, adottato con accordo collettivo, anche aziendale. In ogni caso, la quota di utili non può essere superiore al 20% della spesa annua per i redditi annui lordi dei lavoratori dipendenti. L'articolo 5</p>	<p>Molto interessante la previsione che i lavoratori chiamati a ricoprire incarichi all'interno degli organi societari e partecipativi abbiano diritto a permessi retribuiti ed una formazione adeguata. Da valutare con attenzione l'introduzione di una soglia alla quota di utili erogabili per effetto di accordi collettivi; meglio sarebbe dare spazio maggiore alla contrattazione collettiva, nazionale e, soprattutto, in ambito aziendale. Rispetto alle altre proposte di legge, la presente affronta anche il tema del differenziale retributivo all'interno della medesima azienda. Si tratta di un tema molto delicato, oggi non normato se non nelle cooperative. La formulazione proposta, di fatto, potrebbe portare ad un tetto massimo annuo per gli amministratori nell'ordine del milione di euro, una cifra sicuramente di spessore. Sarebbe utile, comunque, un approfondimento ulteriore in sede ministeriale.</p>



	<p>definisce gli incentivi fiscali, sotto forma di deduzione in favore delle imprese. L'articolo 6 prevede un incentivo fiscale (aliquota Ires agevolata) per l'adozione di misure volte a ridurre il differenziale tra la remunerazione degli amministratori e salario aziendale minimo (rapporto non superiore a 25). In caso di aumento della remunerazione degli amministrazioni, in proporzione aumentano anche i salari aziendali. È atteso un decreto ministeriale. L'articolo 7 stabilisce un diritto dei lavoratori ad essere informati e preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali nell'ambito di commissioni paritetiche. È atteso un decreto ministeriale. L'articolo 8 prevede oneri per 480 milioni a decorrere dal 2023 con riduzione del Fondo per gli interventi strutturali di politica economica di cui al decreto-legge 282/2004</p>	
<p>La partecipazione al lavoro. per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori – Pdl 1573 (Iniziativa popolare)</p>	<p>La proposta di legge è composta di 22 articoli, organizzati in capi. Essa è finalizzata a dare attuazione all'articolo 46 della Costituzione, allargando e consolidando i processi di democrazia economica e di sostenibilità delle imprese. L'articolo 2 indica le definizioni, ai sensi della presente proposta di legge, di partecipazione gestionale, di partecipazione economico-finanziaria, di partecipazione organizzativa, di partecipazione consultiva, di impresa socialmente sostenibile, di contratti collettivi (il riferimento è ai soggetti comparativamente più rappresentativi e all'articolo 51 del dlgs 81/2015), di piccoli azionisti (quote azionarie non superiori a 40mila euro pro capite e comunque non superiori all'1 per mille del capitale sociale). Il capo II è relativo alla partecipazione</p>	<p>Si tratta di una proposta di legge organica, nel senso che copre le diverse forme di partecipazione che si possono realizzare all'interno delle imprese, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione. La proposta di legge rimette alle parti la scelta se aderire o meno a forme di partecipazione. A prima vista, infatti, non si evidenzia un obbligo ulteriore di introdurre uno strumento partecipativo, rimettendo tutte le decisioni alla contrattazione collettiva. Ciò potrebbe rappresentare un limite, anche se poi molto dipende dalla capacità delle parti, soprattutto del sindacato, di sostenere l'introduzione di strumenti partecipativi. Un ruolo importante lo può giocare il Governo, prevedendo dei meccanismi di sostegno alla</p>



	<p>gestionale dei lavoratori. Nelle società cui previsto il sistema duale, comprese le cooperative di consumo, i contratti collettivi possono prevedere la partecipazione di rappresentanti dei lavoratori dipendenti nei consigli di sorveglianza (non meno di un quinto). L'individuazione delle modalità di indicazione è rimessa ai contratti collettivi. Sono previsti dei meccanismi premiali (si rimanda all'articolo 19 della proposta di legge). Nelle società che non adottano il sistema duale, la partecipazione dei lavoratori è all'interno del Consiglio di amministrazione. La procedura per l'individuazione è la medesima. Sono previsti permessi retribuiti. Ai sensi dell'articolo 5, le società a partecipazione pubblica devono integrare il Cda con almeno un amministratore nominato con le stesse procedure previste sopra. Il capo III definisce le modalità con le quali attuare la partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori. L'articolo 6 fa riferimento alla distribuzione degli utili: è prevista una aliquota sostitutiva del 5% fino a 10mila euro nell'ambito di accordi collettivi. La quota di utili redistribuiti deve essere di almeno il 10% del totale. È possibile in alternativa chiedere al datore di lavoro di versare quanto spettante o parte di esso nelle forme pensionistiche complementari e nei Pepp (prodotti pensionistici individuali paneuropei). Le somme non concorrono alla formazione del reddito ai fini Irpef anche nel caso in cui siano destinati all'assistenza sanitaria. Ai sensi dell'articolo 7, i contratti collettivi possono prevedere dei piani di partecipazione per l'accesso dei lavoratori ad azioni o quote di</p>	<p>contrattazione collettiva pure più consistenti rispetto al presente, soprattutto se l'obiettivo è anche quello di sostenere la previdenza e la sanità integrative. È utile definire meglio la composizione della Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori presso il Cnel; stante il ruolo della stessa è fondamentale garantire la massima presenza di tutti i soggetti sindacali e datoriali presenti nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.</p>
--	---	--



capitale; l'adesione è volontaria e non può essere fonte di discriminazione. I contratti collettivi possono destinare una quota parte della retribuzione aggiuntiva alla retribuzione ordinaria, nella misura massima del 15%, al finanziamento della partecipazione al piano. La durata del piano è di almeno tre anni; prima di questa scadenza, di regola non è possibile per il lavoratore chiedere il rimborso, salvo i casi di Opa o di offerta pubblica di scambio. Il tetto è fissato in 40mila euro. Per effetto dell'articolo 8, i lavoratori dipendenti e i piccoli azionisti persone fisiche possono stipulare un accordo di affidamento fiduciario per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria; sono indicati i requisiti dell'accordo (diritto di voto, durata, emissione, prelazione, vigilanza). È ammessa la possibilità di trasferimento a trust; presso la Consob è istituito il registro dei voting trust. È atteso un decreto ministeriale con gli obblighi di trasparenza dell'accordo di affidamento fiduciario per la gestione collettiva. Il Capo IV è relativo alla partecipazione organizzativa dei lavoratori. I contratti collettivi possono prevedere commissioni paritetiche per la definizione di piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro; sono ammessi dei premi aziendali ai dipendenti che hanno contribuito collettivamente o singolarmente ai piani. Si applicano le disposizioni dell'articolo 19. Ai sensi dell'articolo 11, i contratti collettivi possono prevedere dei referenti per l'attuazione dei piani; è



possibile una assistenza da parte di esperti esterni. Fra le figure possibili, quelle dei referenti alla formazione, al welfare, alle politiche retributive, alla qualità dei luoghi di lavoro, alla conciliazione, alla diversità, all'inclusione. Il sistema della bilateralità può supportare le imprese che occupano meno di 35 addetti. Il capo V è relativo alla partecipazione consultiva dei lavoratori, con l'articolo 12 che trova applicazione nelle imprese che occupano più di 50 dipendenti: viene sancito il diritto ad essere informati e preventivamente consultati almeno una volta all'anno su alcune materie (dati economici e finanziari, scelte strategiche, investimenti, nuovi prodotti e processi produttivi, nuovi modelli organizzativi, utilizzo di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati, adozione di piano di transizione ecologica e digitale e di sostenibilità aziendale, situazione occupazionale, parità di genere, riqualificazione e formazione). Le norme, per effetto dell'articolo 13, trovano applicazione anche nelle pubbliche amministrazioni. L'articolo 14 definisce la procedura per la convocazione della commissione paritetica e per la definizione delle scelte; viene disciplinato il caso del mancato accordo. L'articolo 15 trova applicazione nei casi di consultazione preventiva e obbligatoria negli istituti di credito, nelle banche e nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali. Oltre alle altre tematiche già evidenziate, le commissioni paritetiche sono previste per le politiche di remunerazione di tutto il personale, di incentivazione alla



produttività e per le politiche commerciali. I contratti collettivi possono prevedere condizioni di miglior favore. Il capo VI riguarda la formazione e la consulenza esterna. Ai sensi dell'articolo 17, i lavoratori che operano nelle commissioni paritetiche o che partecipano agli organi societari hanno diritto a ricevere una formazione adeguata non inferiore a 24 ore annue. È possibile il finanziamento da parte dei fondi interprofessionali. L'articolo 18 disciplina il diritto al ricorso a consulenti esterni. Il capo VII introduce dei meccanismi premiali. In particolare, l'articolo 19 è relativo alle agevolazioni fiscali per i lavoratori e per le imprese. Il tetto per la deducibilità è fissato a 10mila euro annui. È atteso un decreto ministeriale. Il comma 4 è riferito alle imprese i cui dipendenti chiedono di indirizzare i premi verso forme di previdenza complementare e altri strumenti: sono previsti, per 24 mesi, l'esonero contributivo, l'esonero dalla quota Naspi. Il Capo VIII istituisce la Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (inserimento dell'articolo 17-bis nella legge 936/1986), presso il Cnel; dei quindici componenti, dodici sono designati dalle organizzazioni sindacali dai lavoratori e dei datori di lavoro presenti nel Cnel. La nomina è per cinque anni con decreto ministeriale. La Commissione si pronuncia su controversie, indica misure correttive, raccoglie e valorizza le buone prassi, redige una relazione ogni due anni, presenta proposte al Cnel, raccoglie i verbali degli organismi paritetici. Ai sensi dell'articolo 21 (capo IX) è istituito il Garante della



	<p>sostenibilità sociale delle imprese, presso il Ministero del lavoro; è atteso un Dpcm. Le imprese volontariamente si rivolgono al Garante per la certificazione dei modelli di sostenibilità sociale. L'articolo 22 prevede una copertura finanziaria di 50 milioni annui a decorrere dal 2023.</p>	
<p>Disciplina della partecipazione dei lavoratori alla gestione ai risultati dell'impresa nonché modifica alla legge 30 dicembre 1986, n. 936, in materia di istituzione della Commissione nazionale per la partecipazione dei lavoratori presso il Cnel – Pdl 1617 (Foti, Lupi, Barelli, Malagola)</p>	<p>La proposta di legge 1617 si compone di 17 articoli ed appare largamente sovrapponibile alla proposta di legge di iniziativa popolare 1573, seppure con alcune modifiche, ad iniziare dal fatto che la proposta di legge 1617 è anche finalizzata, oltre che a dare attuazione all'articolo 46 della Costituzione, all'innalzamento delle retribuzioni dei lavoratori, contrastando il lavoro povero. Viene viceversa cassato, rispetto alla proposta di legge di iniziativa popolare, ogni riferimento alla sostenibilità sociale delle imprese. All'articolo 1, sono formulate le definizioni ai sensi della presente proposta di legge; sono le medesime della proposta di legge di iniziativa popolare, con l'eccezione delle definizioni di impresa socialmente sostenibile e di piccolo azionista. Agli articoli 3 e 4, viene cassato il riferimento all'accesso ai meccanismi premiali per le imprese che condividono accordi collettivi per la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio di sorveglianza o nel Consiglio di amministrazione. Rispetto alla proposta di iniziativa popolare, viene meno la previsione contenuta all'articolo 5, per effetto della quale nelle società a partecipazione pubblica almeno un amministratore nel Cda è in rappresentanza dei lavoratori; di conseguenza, alle società partecipate si applica la medesima</p>	<p>Valgono le considerazioni espresse per la proposta di legge 1573 che presenta molti punti di contatto con questa seconda proposta. Rispetto agli elementi che differenziano le due proposte, si evidenzia un punto: sarebbe utile inserire una norma specifica e puntuale per garantire l'introduzione di strumenti di partecipazione nelle imprese partecipate dallo Stato e, più in generale, dalle Amministrazioni pubbliche.</p>



disciplina prevista per tutte le società. Trova conferma la disciplina sulla partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori (l'articolo 5 sulla distribuzione degli utili ricalca l'articolo 6 della Pdl di iniziativa popolare; l'articolo 6 sui piani di partecipazione l'articolo 7 della Pdl 1573; l'articolo 7 sull'accordo di affidamento l'articolo 8; l'articolo 8 sugli obblighi di trasparenza l'articolo 9), con la sola eccezione della eliminazione della parte relativa di trasferire le partecipazioni societarie a trust. Resta invariato il capo IV sulla partecipazione organizzativa dei lavoratori (articolo 9 sui premi per l'innovazione e l'efficienza e articolo 10 sui soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa). Al capo V, non vi è traccia degli articoli che, nella proposta di legge di iniziativa popolare, disciplinano la consultazione, rispettivamente, nelle pubbliche amministrazioni (articolo 13) e negli istituti di credito, nelle banche e nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali (articolo 15); manca anche il riferimento alla salvaguardia dei contratti collettivi (articolo 16). L'articolo 12 (articolo 14 nella Pdl 1573) non prevede il ricorso al Garante della sostenibilità. Trovano conferma, invece, gli articoli sugli obblighi di formazione dei rappresentanti dei lavoratori dipendenti e degli amministratori (articolo 13 nella presente Pdl; si veda l'articolo 17 della Pdl 1573), sul diritto di ricorso a consulenti esterni (articolo 14; si veda l'articolo 18 della Pdl 1573), sulle agevolazioni fiscali per i lavoratori e per le imprese (articolo 15; si veda l'articolo 19), sulla istituzione della Commissione



	<p>permanente nazionale per la partecipazione dei lavoratori presso il Cnel (articolo 16; si veda l'articolo 20) e sulla copertura finanziaria di 50 milioni di euro a decorrere dal 2024 (articolo 17; si veda l'articolo 22). Non è invece prevista l'istituzione del Garante della sostenibilità sociale delle imprese, disciplinata dall'articolo 21 della proposta di legge di iniziativa popolare.</p>	
--	--	--