

AUDIZIONE CISL

presso le Commissioni riunite VI Finanze e XI Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati in merito alle proposte di legge n. 300 (Cirielli), 1184 (Molinari), 1299 (Faraone), 1573 (di iniziativa popolare), 1617 (Foti)

(Roma, 1° febbraio 2024)

1. Premessa

Dalla formulazione dell'articolo 1 della nostra Costituzione deriva l'affermazione del lavoro come elemento di congiunzione tra una visione materialista dello Stato, inteso come insieme di territori, beni e cittadini, e una più personalista, che individua la priorità del ruolo dello Stato nella valorizzazione di ognuno proprio in quanto persona, non solo per la sua capacità di produrre, consumare e contribuire al funzionamento pubblico. Una sintesi, quella dell'articolo 1, che appare perfettamente declinata negli altri articoli successivi.

I padri costituenti si erano preoccupati di introdurre nel mondo economico gli anticorpi necessari a costruire sistemi di vigilanza continua e diffusa, proprio per assicurare che la corretta applicazione dei principi di solidarietà sociale su cui tutta la Costituzione è costruita non trovasse ostacoli, o si fosse in grado di rimuoverli, nell'attività quotidiana delle imprese. La preoccupazione dei costituenti non era certo quella di schierarsi per una "parte", per l'impresa o per i lavoratori, bensì valorizzare la persona che lavora in quanto tale e in quanto forza di "elevazione" della società sia dal punto di vista economico che "spirituale" (articolo 4). La parola "elevazione" ricorre per ben due volte nella Costituzione, parlando di lavoro. La troviamo nell'articolo 35, quando si fa riferimento all'obbligo della Repubblica di occuparsi "dell'elevazione professionale" dei lavoratori, e, soprattutto, nell'articolo 46, al quale si rifanno tutti le proposte di legge in commento, ove il diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende viene finalizzato alla "elevazione economica e sociale del lavoro". Il concetto di fondo è quello già richiamato: è il lavoro che consente lo sviluppo economico e, ancor più, il progresso sociale. I due elementi sono inscindibili. La cittadinanza che i costituenti intendevano realizzare era quella di una società di persone in cui lo sviluppo collettivo e l'emancipazione individuale si realizzano attraverso il lavoro.

Nell'assumere questo filo conduttore come nervatura su cui scrivere una Costituzione ispirata a principi di giustizia, uguaglianza e fratellanza, i costituenti individuarono nella partecipazione dei lavoratori alle imprese un traguardo da raggiungere perché la democrazia si completi.

Le intenzioni dei costituenti non sono equivoche, basta rileggere i verbali del dibattito che precedette l'approvazione di quello che oggi è l'articolo 46.

A presentare l'emendamento fu l'On. Gronchi, unitamente con gli onorevoli Fanfani, Storchi e Pastore: quattro figure centrali della storia del sindacalismo cattolico. Giovanni Gronchi fu prima segretario dei sindacalisti cattolici nel sindacato unitario, poi tra i fondatori della Democrazia Cristiana e, successivamente, dal 1955 al 1962, Presidente della Repubblica; Amintore Fanfani fu anch'esso tra i fondatori della Democrazia Cristiana e autore della celebre prima frase dell'articolo 1 della Carta; Ferdinando Storchi fu stimato presidente delle ACLI; Giulio Pastore fu (non a caso) il fondatore e il primo segretario della CISL nel 1950.

Nell'articolo 46 si legge che "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende".

Si tratta di una visione ideale e al contempo pragmatica del lavoro: la considerazione del lavoratore come collaboratore dell'impresa lo responsabilizza nel buon andamento dell'azienda e allo stesso tempo realizza una dimensione del capitalismo in cui il portatore di risorse finanziarie non può prevaricare l'interesse delle persone e della società. È questa l'intuizione di una democrazia che non si fermi a una costruzione fondata sul conflitto tra soggetti portatori della mera rappresentanza di interessi di classi o gruppi sociali, ma piuttosto sia destinata a progredire in una dimensione realmente partecipativa e cooperativa.

2. L'attualità del principio costituzionale

Quanto così chiaramente enucleato nel 1947, poi dimenticato negli anni successivi (come dimostrato dalla mancata approvazione delle tante proposte attuative dell'articolo 46 che pure si sono succedute negli anni), è ancora più attuale e urgente oggi.

La disaffezione dei cittadini alla politica, la sfiducia nei confronti del futuro, l'accumulo di risparmio precauzionale da parte delle famiglie con conseguente riduzione degli investimenti nelle imprese, la freddezza di fronte alle istanze sociali sono segnali che non possono non allarmare chi ha a cuore il futuro dell'Italia e non possono non richiamare l'attenzione verso quell'embrione di democrazia economica che l'articolo 46 aveva tentato di introdurre nel nostro sistema economico.

Oggi i tempi appaiono maturi per dare seguito all'intuizione dei padri costituenti, vincendo definitivamente quelle resistenze culturali che hanno a lungo impedito la piena attuazione del dettato costituzionale

La crisi generata dalla pandemia da Covid-19 e successivamente, lo shock energetico e l'inflazione scaturiti dal conflitto russo-ucraino, prima, e mediorientale, poi, di cui stiamo pagando salati costi, hanno infatti evidenziato che dalle emergenze sistemiche non si può uscire da soli, così come è impensabile proporre soluzioni sostenibili e inclusive alle complesse sfide economiche e sociali imposte dalla transizione ecologica e digitale se si agisce in via unilaterale, zavorrati dall'antagonismo tipico del secolo scorso. Lo abbiamo toccato con mano nel corso dell'emergenza pandemica, quando le parti sociali hanno svolto un ruolo cruciale per garantire la tenuta economico-sociale del Paese, nel periodo di sospensione di tutte le attività economiche e produttive non essenziali o strategiche, lavorando insieme dentro la cornice disegnata dai tanti protocolli per la protezione dal contagio. Lo leggiamo oggi, nei rinnovi dei contratti nazionali e di secondo livello che consentono di trovare un complesso equilibrio tra le esigenze delle imprese e dei lavoratori e contrastare il lavoro povero. Soluzioni di bilanciamento degli interessi che non sarebbe possibile raggiungere se avesse la meglio una visione solo conflittuale delle relazioni di lavoro o se si riponesse ogni speranza soltanto sugli interventi legislativi, sempre inevitabilmente in ritardo rispetto ai mutamenti sociali.

Oggi più che mai, data la complessità e instabilità del periodo che stiamo vivendo, promuovere la gestione cooperativa degli attuali problemi e trasformazioni, significa rafforzare ancor di più e se possibile, anticipare, i tradizionali momenti di confronto tra azienda e rappresentanze sindacali, non relegandoli ad una mera funzione distributiva dei risultati ottenuti da scelte compiute singolarmente, ma operando prima che queste vengano prese, oltre che durante i processi di cambiamento e innovazione.

3. La proposta di legge di iniziativa popolare della CISL

È con questo spirito che la CISL si è fatta promotrice della appassionante campagna di sottoscrizione della proposta di legge di iniziativa popolare che abbiamo intitolato “Per una governance d’impresa partecipata dai lavoratori” e che ha raccolto quasi 400.000 firme in tutta Italia. Oggi quella proposta è in discussione presso le competenti commissioni della Camera dei Deputati con numerazione A.C. 1573.

Inevitabilmente la nostra memoria si concentra maggiormente su questo testo e diventa una preziosa occasione per illustrare le nostre scelte.

Come si evince dalle previsioni inserite nella proposta, la CISL intende incoraggiare la partecipazione dei lavoratori sia direttamente che per il tramite delle loro rappresentanze a tutti i livelli della governance dell’impresa: a monte, riservando alle rappresentanze dei lavoratori posti negli organismi societari delle imprese (partecipazione gestionale); a valle, incentivando la distribuzione ai lavoratori di quote azionarie e profitti (partecipazione economico-finanziaria); durante le fasi di attuazione delle scelte strategiche, attraverso la partecipazione dei lavoratori e dei loro rappresentanti alla definizione e implementazione dei piani di miglioramento e innovazione di singoli processi organizzativi e produttivi (partecipazione organizzativa); durante tutto il processo decisionale grazie non a una mera “informazione”, ma a una vera e propria consultazione delle rappresentanze sindacali (partecipazione consultiva).

Solo garantendo questa circolarità e connessione tra i diversi momenti e processi partecipativi, saranno possibili un rinnovamento integrale degli attuali modelli di conduzione delle imprese e delle relazioni industriali, nonché una piena “elevazione economica e sociale del lavoro”, come auspica la Costituzione.

È opportuno in questa sede riassumere i fondamenti culturali e le linee guida metodologiche dell’intervento della CISL, che non è frutto di un’elaborazione teorica, ma della sintesi tra le numerose buone pratiche che già esistono, che la CISL già accompagna in ogni territorio e in ogni categoria.

Si pensi, solo a titolo d’esempio, all’esperienza di Poste italiane, dove si prevedono organi paritetici su numerose funzioni dell’organizzazione del lavoro. O anche di Inwit, ove è stato creato un comitato paritetico volto a progettare, condividere e programmare le migliori condizioni per il raggiungimento degli obiettivi aziendali di incremento di produttività. Ancora si leggano gli accordi firmati da Luxottica, dove, nel contesto dell’operazione di integrazione con Exilor, sono stati previsti un comitato di partecipazione destinato a ricevere informazioni riservate e tempestive su problematiche inerenti al processo di integrazione, un piano di azionariato dei dipendenti e forme di partecipazione diretta e organizzativa in materia di efficienza del ciclo produttivo, orari e organizzazione del lavoro. Noti sono i casi di Lamborghini e Ducati, dove, in coerenza con la “Charta dei rapporti di lavoro in seno al gruppo Volkswagen” sono stati coinvolti i lavoratori in materia di premi di risultato, tempi e metodi di lavoro, inquadramenti e formazione, salute e sicurezza. Rilevanti anche le pratiche di Lino Manfrotto e Vitecgroup Italia Spa, dove è regolata la partecipazione consultiva, oppure di Rold Srl, ove l’azienda ha condiviso con le rappresentanze sindacali la costituzione di una commissione paritetica finalizzata a individuare e proporre obiettivi di miglioramento aziendali e delle relazioni sindacali. L’istituzione di organismi bilaterali paritetici consultivi è regola nei gruppi Enel, Terna, Acea, A2A, in Erg e in Edison. Ulteriori esperienze riguardano l’istituzione di commissioni paritetiche sulla formazione presso Coop Alleanza 3.0, Coin Spa, Ovs Spa,

Bofrost Italia, Overtel Srl, Ikea, Autogrill Spa, My Chef, Chef Express, Marriot e Starhotels. Esperienze di partecipazione finanziaria con la convertibilità del premio in azioni si hanno in Leroy Merlin e in Campari.

Tutte le buone pratiche citate, non esaustive del complesso panorama spontaneamente creatosi negli anni, sono dunque esperienze da cui la nostra iniziativa trae spunti e suggerimenti, con l'ambizione di costruire un sistema di partecipazione universalmente diffuso, in tutte le forme di datorialità, ivi incluse le organizzazioni no-profit, i centri di istruzione e formazione, le fondazioni e gli enti culturali (musei, teatri, ecc.), le pubbliche amministrazioni.

Non possiamo ignorare questo giacimento di democrazia generato dall'intelligenza della contrattazione. A questo proposito, è bene ricordare che è sbagliato far derivare dalla necessità di una maggiore partecipazione dei lavoratori ai processi decisionali, un progressivo declino del ruolo della contrattazione collettiva. Nella concezione della CISL, infatti, non solo la contrattazione collettiva dovrebbe essere la fonte regolativa privilegiata delle dinamiche di partecipazione (poiché è solo l'intelligenza della prossimità che può permettere lo sviluppo di pratiche partecipative realmente plasmate sulle esigenze degli specifici contesti di lavoro), ma, sempre in virtù di una necessaria circolarità dei processi relazionali e di confronto, la stessa contrattazione dovrebbe anche beneficiare dei maggiori spazi dell'accresciuto controllo sulla vita d'impresa, definendo premi di risultato che siano connessi a reali obiettivi di miglioramento e innovazione, progettando percorsi formativi che siano davvero rispondenti ai fabbisogni di aziende e lavoratori, o, ancora, regolando regimi organizzativi e di orario che riflettano pienamente l'evoluzione dei prodotti e dei processi. In altre parole, la crescente complessità, velocità e indeterminabilità delle sfide che oggi investono il mondo del lavoro non eclissa l'importanza del momento negoziale e delle dinamiche redistributive sui risultati economici della produzione, ma amplifica la necessità di interazioni che intervengano anche prima e dopo le fasi tipiche della contrattazione, strutturando sedi e procedure adeguate per un confronto tra le parti che abbandoni logiche puramente vertenziali ed emergenziali, fondandosi sui valori della corresponsabilità e della fiducia reciproca e così garantendo progettazione e gestione continue e congiunte delle trasformazioni.

4. Analisi di dettaglio della proposta A.C. 1573

L'articolo 1 della proposta della CISL reca le finalità della legge e chiarisce la sua funzione attuativa dell'articolo 46 della Costituzione.

L'articolo 2 esplicita, per la prima volta nel nostro ordinamento, le definizioni di partecipazione gestionale, economico-finanziaria, organizzativa e consultiva. Abbiamo volutamente scelto di rifarci alla terminologia sindacale, presente anche negli accordi, invece che rifarci alle tante definizioni che si possono trovare nella dottrina giuslavoristica, economica o sociologica. Ci auguriamo, per una maggiore chiarezza attorno a un tema così equivocado come quello della partecipazione dei lavoratori, che queste definizioni possano anche diventare riferimento per chi si occuperà in futuro della materia a livello legislativo o della ricerca accademica.

I titoli successivi al primo regolano le diverse forme di partecipazione definite all'articolo 2.

Il Titolo II della proposta di legge delinea la regolamentazione prevista per la partecipazione gestionale dei lavoratori. Nello specifico, l'articolo 3 attiene alla partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori ai consigli di sorveglianza nelle imprese che adottano il sistema dualistico di *governance*, mentre l'articolo 4 reca l'ipotesi di partecipazione al consiglio di amministrazione delle società che non adottano il sistema dualistico. L'articolo 5 disciplina la partecipazione nelle società di proprietà pubblica, ove non è prevista la natura opzionale, trattandosi di imprese il cui capitale è anche dei lavoratori.

Il Titolo III regola la partecipazione finanziaria dei lavoratori, introducendo numerose novità nel quadro normativo vigente. L'articolo 6 tratta la materia della distribuzione degli utili, mentre l'articolo 7 introduce lo strumento dei piani di partecipazione finanziaria che prevedono l'attribuzione ai lavoratori di strumenti finanziari, nonché la regolamentazione per l'adesione agli stessi. L'articolo 8 introduce nell'ordinamento giuridico italiano un istituto molto diffuso nel diritto anglosassone, il *voting trust*, che qui viene considerato un accordo di affidamento fiduciario per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria. Rispetto alla disciplina dei patti parasociali di cui agli articoli 2341-bis e ss. del codice civile, il *voting trust* si presenta come uno strumento più flessibile e meno limitato. All'articolo 9 sono dettati gli obblighi di trasparenza.

Il Titolo IV regola la partecipazione organizzativa, prevedendo un meccanismo premiale per le imprese che coinvolgono i lavoratori in progetti innovativi e per gli stessi lavoratori che si impegnino a fornire contributi per l'innovazione o l'efficientamento dei processi produttivi nonché per i soggetti di riferimento per supportare tale forma di partecipazione (figure in grande crescita nelle imprese come il responsabile sindacale per la formazione, il diversity manager, il welfare manager etc.).

Il Titolo V introduce disposizioni in materia di partecipazione consultiva, le uniche considerate obbligatorie nella proposta della CISL, chiarendo, all'articolo 12, le diverse ipotesi in cui le rappresentanze sindacali unitarie o le rappresentanze sindacali aziendali hanno diritto di essere consultate in via preventiva e obbligatoria. L'articolo 14 detta la procedura di convocazione della consultazione, mentre l'articolo 13 e l'articolo 15 si occupano, rispettivamente, di estendere la partecipazione consultiva anche alle pubbliche amministrazioni, nonché obbligarla negli istituti bancari e nelle aziende che forniscono servizi pubblici essenziali.

Il Titolo VI sancisce all'articolo 17 gli obblighi di formazione dei lavoratori e degli amministratori coinvolti nella partecipazione gestionale e consultiva e all'articolo 18 il diritto al ricorso a consulenti esterni. Nel disegno della CISL, la formazione dei responsabili aziendali e dei rappresentanti dei lavoratori, nonché il necessario accesso alla consulenza di esperti e professionisti, sono ingredienti essenziali per abilitare una partecipazione sostanziale alla vita d'impresa, che non può prescindere dall'effettiva comprensione delle tematiche in discussione e dalla reale possibilità di affrontarle.

Il Titolo VII disciplina all'articolo 19 incentivi e sgravi fiscali per le imprese che attuino piani di partecipazione e piani di consultazione attraverso la formazione degli organismi paritetici. La logica promozionale dell'intero intervento ben si comprende in questo articolo. I benefici previsti (di valore piuttosto esiguo in termini di costo per lo Stato) sono influenti tanto sul bilancio della azienda, quanto sul trattamento retributivo dei lavoratori. Una misura che non si può prestare ad opportunismi: gli incentivi sono "a tempo", volti a valorizzare chi decide di coinvolgere i lavoratori nelle decisioni. Non servono,

d'altra parte, particolari benefici economici: le imprese partecipative sono anche le più competitive e quindi le più performanti.

Il Titolo VIII introduce all'articolo 20 la "Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori" con funzioni interpretative e di indirizzo sull'attuazione della partecipazione dei lavoratori alle aziende, che si immagina possa agire come Commissione del CNEL. Abbiamo a questo riguardo apprezzato la decisione dello stesso ente di dedicare già una Commissione di approfondimento a questo argomento.

L'articolo 21 (Titolo IX), istituisce, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, un nuovo organo deputato al controllo della sostenibilità delle imprese, cioè il "Garante nazionale della sostenibilità", che opera quale meccanismo di certificazione della condotta d'impresa responsabile delle società. Il nesso è presto individuato: tanto si parla di sostenibilità ambientale ed economica e per queste dimensioni sono previste molte certificazioni. Chi si occupa di sostenibilità sociale, di cui la partecipazione è un segnale? Quali certificazioni affidabili in questo senso?

5. Commento alle altre proposte di legge (in ordine di numerazione)

5.1. A.C. 300 (Cirielli)

È una proposta di legge delega attuativa dell'articolo 46 della Costituzione che la CISL apprezza nelle sue linee di fondo.

Non appare tuttavia condivisibile la tecnica scelta, ossia appunto quella dell'intervento di delega, che affida a successivi decreti la sua realizzazione. L'urgenza dell'adozione di meccanismi partecipativi e i troppi decenni di silenzio su quanto già delegato dalla Carta suggeriscono un approccio più pragmatico e l'approvazione di una legge che subito possa svolgere i suoi effetti.

Nello specifico dei principi e dei criteri di delega si segnalano (art. 1, lettera a) i rischi connessi sia al richiamo alle sole rappresentanze firmatarie del contratto applicato in azienda (potrebbero essere non rappresentative), sia all'adozione di un meccanismo di "proposta aziendale" da approvarsi a scrutinio segreto da parte dei lavoratori (soluzione che può essere utilizzata in chiave anti sindacale e che inserisce nel contesto aziendale una logica "politica" di ottenimento del consenso).

I requisiti per l'adozione di uno "statuto partecipativo" sono condivisibili e coerenti con quanto proposto dalla CISL (art. 1, lettera a), n. 1, 2, 3 e 4).

Apprezzabile anche la proposta di costituzione di una commissione dedicata, come previsto nella lettera b) dello stesso articolo 1.

È rimandato a futuro decreto la definizione dei benefici fiscali e contributivi (art. 1, lettera c).

5.2. A.C. 1184 (Molinari)

La proposta di legge intende attuare l'articolo 46 della Costituzione riformando il Codice Civile. Più precisamente, l'intenzione dei proponenti è quella di comprendere il diritto dei lavoratori alla cogestione e alla partecipazione agli organi di sorveglianza nel libro quinto ("Del lavoro"). Per queste società sono anche previste forme di partecipazione al capitale da parte dei lavoratori. La disposizione sarebbe

obbligatoria per le imprese con oltre 2.000 dipendenti, sulla falsariga di quanto già previsto nell'ordinamento tedesco. Tale disposizione prescrittiva è completata da una delega al Governo per l'adozione di decreti che possano interessare anche le imprese di minori dimensioni, prevedendo incentivi mirati.

Sono certamente apprezzabili le finalità della proposta. Sul piano tecnico, il disegno di legge è molto orientato verso la partecipazione gestionale nella grande impresa. Più debole quanto previsto in materia di partecipazione economica, mentre è affidata ancora a delega la regolazione da rivolgere alle PMI. Non sono citate le altre forme di partecipazione censite dalla CISL, in particolare quella organizzativa, che è particolarmente diffusa proprio tra le imprese di dimensioni contenute.

Sarebbe infine opportuno un esplicito richiamo al ruolo del sindacato e dei contratti collettivi, in particolar modo aziendali.

5.3. A.C. 1299 (Faraone)

Anche questa proposta è dedicata senza equivoci all'attuazione dell'articolo 46. È citata esplicitamente la proposta della CISL, seppure sia molto diversa la tecnica di intervento. Il disegno di legge in commento, infatti, sfrutta quasi unicamente la leva fiscale per promuovere la partecipazione: reca disposizioni che prevedono una riduzione delle aliquote di imposta per le medie e grandi imprese che attuino forme di partecipazione gestionale ed economica. È inoltre previsto che in queste stesse imprese sia ridotto il rapporto tra il trattamento economico complessivo degli amministratori e il salario aziendale minimo.

Interessante il terzo articolo, dedicato alla formazione e al supporto per i lavoratori dipendenti nominati componenti degli organi societari, anche prevedendo consulente esterne. Si tratta di una proposta tra le principali del testo CISL, valorizzata anche in questa disegno.

Per quanto concerne la partecipazione consultiva (articolo 7), l'onorevole Faraone sceglie la soluzione del rimando a futuro decreto, fermo restando il diritto fissato per le sole grandi imprese.

Anche nel testo di iniziativa del deputato di Italia Viva non sono presenti richiami alla partecipazione organizzativa. L'inserimento inoltre della disposizione sul rapporto fra i salari degli amministratori e quelli dei dipendenti (articolo 6) rischia di generare confusione e ostacolare l'approvazione dei contenuti maggiormente riferiti alla partecipazione dei lavoratori alla governance di impresa.

5.4. A.C. 1617 (Foti)

La proposta d'iniziativa dei deputati Foti, Lupi, Barelli e Malagola replica, con alcune differenze, il progetto della CISL, citato nella relazione. Medesime sono le definizioni, i contenuti essenziali, la tecnica di intervento, la disposizione dei titoli.

Le seguenti sono le disposizioni presenti nell'A.C. 1573 non riproposte nell'A.C. 1617: mancano le disposizioni concernenti le amministrazioni e le partecipate pubbliche; non è regolato il *voting trust*; è venuta meno la clausola di salvaguardia della contrattazione collettiva; non vi sono riferimenti al Garante per la sostenibilità delle imprese. Si tratta di interventi semplificatori del testo che certamente non stravolgono la *ratio* della proposta di iniziativa popolare, né hanno riflessi sulla natura promozionale della contrattazione che contraddistingue il progetto sindacale.

6. Proposta conclusiva

In esito alla lettura delle proposte di legge oggetto delle audizioni in svolgimento presso le Commissioni riunite VI° Finanze e XI° Lavoro pubblico e privato, la CISL valuta i contenuti essenziali tra loro coerenti e apprezzabili nella volontà di attuazione dell'articolo 46 della Costituzione.

L'auspicio è perciò quello che tutti i testi possano confluire in un'unica proposta coerente con i contenuti della legge di iniziativa popolare Cisl, che possa essere approvata dalle Camere in tempi brevi, con il consenso di tutte le forze politiche che siedono in Parlamento.

Si tratterebbe di una evoluzione legislativa coerente con il principio di fondo della partecipazione: il dialogo e il comune lavoro per il conseguimento di risultati tangibili sono certamente più fecondi del conflitto e della contrapposizione ideologica, tanto nelle imprese quanto nelle istituzioni.