CAMERA DEI DEPUTATI N. **300**

PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del deputato CIRIELLI

Delega al Governo per l'adozione di uno statuto partecipativo delle imprese finalizzato alla partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati dell'impresa

Presentata il 13 ottobre 2022

Onorevoli Colleghi ! — I mutati scenari dei mercati internazionali, le sfide lanciate dalla globalizzazione e, non ultimo, il profondo cambiamento che, in questi anni, sta attraversando l'universo del lavoro richiedono, chiaramente e in tempi brevi, la ridesignazione del ruolo delle parti sociali.

Gli elevati indici di disoccupazione che caratterizzano la maggior parte degli Stati membri dell'Unione europea e, in particolare, dell'Italia e del suo Mezzogiorno chiamano alla riflessione sulla necessità di incidere in modo strutturale sulla salvaguardia dell'occupazione anche attraverso strumenti di responsabilizzazione di tutti gli attori del vissuto aziendale.

La legittimazione democratica, che scaturisce da una necessaria condivisione delle responsabilità, eleva il ruolo delle parti sociali dalla storica contrapposizione della lotta di classe all'alleanza necessaria per il consolidamento di una nuova comunità che abbia come presupposto, per lo sviluppo economico e occupazionale, la coesione e il dialogo sociale.

Il sempre più diffuso obiettivo nazionale dell'ottimizzazione dell'impiego delle risorse umane spinge a ricercare, con il consenso delle parti, una partecipazione dei lavoratori dipendenti alla gestione e ai risultati dell'impresa. È la risorsa umana, senza ogni dubbio, il bene più importante per l'impresa ed è l'uomo che le moderne tecniche di gestione aziendale pongono al centro della nuova economia, dopo la fine del modello fordista di impresa.

Da qui la necessità che sia, finalmente, affrontata la questione della promozione di imprese a statuto partecipativo all'interno del sistema produttivo nazionale, già recepita dall'articolo 46 della Costituzione, ma da oltre settanta anni alla ricerca di applicazione, che recita: « 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 ».

Le basi per l'innovazione trovano poi ulteriore riscontro, sempre all'interno del dettato costituzionale, sia nel secondo comma dell'articolo 3 sia nel terzo comma dell'articolo 41, che rispettivamente prevedono che: « È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale, che, limitando di fatto la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica economica e sociale del Paese » e che « La legge determina i programmi e i controlli opportuni perché l'attività economica pubblica e privata possa essere indirizzata e coordinata a fini sociali ».

Le proposte di legge di attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, presentate ripetutamente nelle passate legislature, prima dal gruppo parlamentare del Movimento sociale italiano, poi dal gruppo parlamentare di Alleanza nazionale, e quindi da quello di Fratelli d'Italia, si sono arenate nell'indifferenza e nella diffidenza delle altre rappresentanze politiche già propense, all'epoca della Costituente, a ridurre la portata dell'articolo 46. Nella sua formulazione originaria, infatti, il citato articolo 46 parlava esplicitamente non di « collaborazione », ma di « partecipazione » vera e propria dei lavoratori nelle imprese di lavori.

È nostro compito, oggi, creare finalmente le premesse affinché la coesione sociale e il tessuto produttivo nazionale, lontano dall'essere considerati, ancora dai più, terreno di scontro tra ideologie, siano tutelati come bene nazionale.

Maurice Allais, premio Nobel per l'economia, con forza, ha sottolineato i rischi che comporterebbe, per le democrazie occidentali, l'affermazione nel mercato globale di un'economia ispirata esclusivamente al modello del « liberismo darwiniano » che niente altro rappresenta se non una cinica riedizione, in chiave attuale, del *laissez faire* ottocentesco, nella crescente e sempre più drammatica disoccupazione strutturale che affligge da alcuni anni tutti i Paesi sviluppati, allargando l'area della povertà e ampliando pericolosamente all'interno della società il divario tra ricchi e poveri.

È evidente che in un corretto modello di sviluppo europeo deve prevalere la tendenza a dare ascolto ai rappresentanti dei lavoratori i quali, avendo tra i primi obiettivi la lunga durata del posto di lavoro, contribuiscono ad allargare la visione pluriennale delle strategie di impresa che, orientate all'ottenimento di risultati economici immediati, perdono di vista il contributo strategico che, nel medio e lungo periodo, è assicurato dalla partecipazione costruttiva al processo decisionale da parte delle componenti sociali interne all'impresa.

La partecipazione, quindi, mai come in questo momento, non solo può realizzare l'indicazione costituzionale che la vuole « in armonia con le esigenze della produzione », ma può anche diventare fattore di rafforzamento della competitività. Nel nostro Paese, anche i più accreditati studiosi di relazioni industriali affermano con sicurezza che il « clima sociale » del mondo del lavoro è profondamente cambiato negli ultimi anni e che la partecipazione rappresenta il modello relazionale e contrattuale più idoneo ed efficiente per affrontare le nuove sfide economiche e garantire la pace sociale.

La presente proposta di legge – che riproduce l'atto Camera n. 139 della XVIII legislatura – intende, a maggior ragione, dare una concreta attuazione sia agli articoli 21 e 22 della Carta sociale europea, ratificata dalla legge 9 febbraio 1999, n. 30, che sanciscono il diritto dei lavoratori all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione, sia alla normativa dell'Unione europea che, fin dal 1972, raccomanda l'adozione di nuovi statuti che prevedevano forme di rappresentanza dei lavoratori negli organi sociali delle imprese con caratteristiche di ampia rilevanza sociale, in analogia con quanto avviene in Germania e in Francia.

Proponendo, appunto, di adottare le forme partecipative presenti in due delle

economie più avanzate del mondo, anche gli organismi dell'Unione europea si sono evidentemente preoccupati, proprio come i nostri costituenti, di suggerire un modello che si fosse già dimostrato non solo pienamente compatibile « con le esigenze della produzione » ma addirittura strumento di coesione sociale e di sviluppo.

Se la funzionalità della partecipazione è stata sperimentata soprattutto in Germania e ha avuto nella Repubblica di Weimar i suoi primi fermenti, non vanno tuttavia dimenticate le radici nazionali e religiose che ne fanno un'aspirazione lungamente coltivata nel pensiero italiano, a cominciare dalla socialità mazziniana, tesa sino dalla metà dell'ottocento a propugnare l'unione di capitale e lavoro nelle stesse mani.

Proprio nel quadro di un'ispirazione mazziniana espressamente dichiarata, Filippo Tommaso Marinetti, in *Democrazia Futurista* del 1919, aveva ampiamente riportato, facendolo proprio, un programma di Filippo Carli, illustre economista, allora segretario generale della camera di commercio di Brescia, per la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese. Si tratta di un documento conservato, soprattutto per tradizione letteraria, in *Teoria e invenzione futurista* di Marinetti nei *Meridiani* della Mondadori, ma che è interessante ripercorrere con il dibattito suscitato a decorrere dal marzo 1918 sulle pagine di una celebre rivista di politica industriale nazionale, *Le Industrie italiane illustrate*, diretta da Umberto Notari, dove proprio Filippo Carli firmò un saggio sulla partecipazione degli operai alle imprese, a cui fece seguito, nel numero di maggio, un altro suo articolo sull'alleanza tra capitale e lavoro. Ricordiamo che, rispondendo alle sollecitazioni di Filippo Carli, anche un grande industriale d'avanguardia, il barone Alessandro Rossi di Schio, nel numero del 15 settembre 1919, si adoperò a smantellare chiusure e pregiudizi nei confronti di operai, ancora spesso analfabeti, per porre, anche da parte padronale imprenditoriale, le basi di un patto fra produttori all'insegna della democrazia industriale: « Ogni fabbrica possiede del personale più attivo, più intelligente, più colto della massa e quasi sempre si osserva che, con profondo intuito, le maestranze stesse conoscono quali sono i loro compagni che meritano non solo la loro fiducia, ma una speciale loro deferenza. Ne abbiamo prova nelle commissioni interne ormai in vita presso tutte le fabbriche, in cui abbondano elementi giovani pieni di energie costruttrici e pieni di volontà di fare. Chiamiamo questi elementi a partecipare ai fatti che ispirano l'azione dirigente ».

Anche il liberale Giovanni Giolitti, l'8 febbraio 1921, aveva proposto, come Presidente del Consiglio dei ministri, un disegno di legge sul controllo delle industrie da parte dei lavoratori che vi sono addetti, anche allora richiamandosi a precedenti europei, tra cui quello tedesco della legge 4 febbraio 1920 sul consiglio di azienda, che trova il suo fondamento nell'articolo 165 della Costituzione di Weimar.

Nel contesto di questa ricostruzione storica, si deve ricordare che sull'articolo 46, nel dibattito dell'Assemblea costituente, ebbe importanza rilevante il « movimento dei consigli di gestione », sviluppatosi a cavallo tra il secondo conflitto mondiale e l'immediato dopoguerra. Questo prendeva le mosse, durante il periodo bellico, dal decreto legislativo 12 febbraio 1944, n. 375, sulla « socializzazione delle imprese », promulgato dal Governo della Repubblica sociale italiana, che prevedeva l'inserimento di rappresentanti dei lavoratori nei « consigli di gestione » delle imprese. Il 17 aprile 1945, il CNL Alta Italia, pur abrogando il decreto legislativo n. 375 del 1944, e i successivi decreti di socializzazione delle singole imprese, mantenne in vita i consigli di gestione promuovendo nuove elezioni dei rappresentanti dei lavoratori. La proliferazione dei consigli di gestione nelle imprese di vario carattere e tipo – circa 500 nell'estate del 1946 – con diversi statuti e con poteri più o meno estesi, avvenne dapprima sul piano dell'autorganizzazione operaia, poi su quello della contrattualizzazione d'impresa, per ridursi, infine, dopo l'estromissione delle sinistre dal Governo, nel maggio del 1947, al ruolo di semplice organizzazione aziendale e sempre più rivolto alle

lotte di classe sul salario e sui contratti nazionali.

Parallelamente ai contributi offerti dalle correnti storiche d'ispirazione nazionale, liberaldemocratica e socialista, analoghe istanze partecipative sono state espresse dalla dottrina sociale della Chiesa, istanze a cui si è ispirato il pensiero dell'Opera dei congressi e di Giuseppe Toniolo.

Ricordiamo alcune tappe fondamentali di questa dottrina. Di Leone XIII la *Rerum novarum* del maggio 1891, in cui si afferma che: « Finalmente a dirimere la questione operaia possono contribuire molto i capitalisti e gli operai medesimi con istituzioni ordinate a porgere opportuni soccorsi ai bisogni e ad avvicinare ed unire le due classi tra loro ». Di Pio XI la *Quadragesimo Anno* del 1931, ove si sostiene, al paragrafo 67: « Stimiamo sia cosa più prudente che, quando è possibile, il contratto del lavoro venga temperato alquanto col contratto di società, come si è cominciato a fare in diverse maniere, con non poco vantaggio degli operai stessi e dei padroni. Così gli operai diventano cointeressati o nella proprietà o nella amministrazione, o compartecipi in certa dei lucri percepiti ». Di Giovanni XXIII la *Mater et Magistra* del 1961, dove, al paragrafo 78, si legge: « Riteniamo che sia legittima nei lavoratori l'aspirazione a partecipare attivamente alla vita delle imprese, nelle quali sono inseriti e operano ». Di Giovanni Paolo II la *Laborem exercens* del 1981 dove, al paragrafo 14, rammenta « le numerose proposte avanzate dagli esperti della dottrina sociale cattolica ed anche del supremo Magistero della Chiesa. Sono queste le proposte riguardanti la comproprietà dei mezzi di lavoro, la partecipazione dei lavoratori alla gestione e/o ai profitti delle imprese, il cosiddetto azionariato del lavoro, e simili ». La *Centesimus Annus*, del 1° maggio 1991, ove Giovanni Paolo II, al paragrafo 35, ammonisce che: « Si può giustamente parlare di lotta contro un sistema economico, inteso come metodo che assicura l'assoluta prevalenza del capitale, del possesso degli strumenti di produzione e della terra rispetto alla libera soggettività del lavoro dell'uomo. A questa lotta contro un tale sistema non si pone, come modello alternativo, il sistema socialista, che di fatto risulta essere un capitalismo di Stato, ma una società del lavoro libero, dell'impresa e della partecipazione. Essa non si oppone al mercato, ma chiede che sia opportunamente controllato dalle forze sociali e dallo Stato, in modo da garantire la soddisfazione delle esigenze fondamentali di tutta la società ». Ed ancora, nell'Assemblea annuale dell'Episcopato italiano, il 22 maggio 1998, Giovanni Paolo II ha affermato: « Per combattere la disoccupazione bisogna sperimentare con coraggio modalità inesplorate di partecipazione ».

Anche l'allora Governatore della Banca d'Italia, Antonio Fazio, nelle considerazioni finali per l'anno 1997 all'Assemblea dei partecipanti al capitale della Banca d'Italia del 30 maggio 1998, ha sostenuto, ancora una volta, la « necessità di sistemi di remunerazione che, agevolando l'adeguamento del costo del lavoro alle condizioni delle economie, alle fasi produttive e alla situazione dell'azienda, possano creare le premesse per un legame sempre più stretto tra interessi del lavoro e interessi dell'impresa, favorire la competitività e l'occupazione ».

Oggi il principio partecipativo si pone come parte integrante e fondamentale di quel « modello renano » che la dottrina contemporanea, a partire dal francese Michel Albert – *Capitalismo contro capitalismo*, Il Mulino, 1993 – considera non solo elemento distintivo del capitalismo sociale europeo in contrapposizione a quello statunitense, ma anche ragione dei suoi successi negli ultimi decenni, in chiave sia puramente economica che di coesione sociale.

La raccomandazione del Consiglio europeo del 27 luglio 1992 « concernente la promozione della partecipazione dei lavoratori subordinati ai profitti ed ai risultati dell'impresa », considerato che la promozione della partecipazione finanziaria alle imprese dei lavoratori può avere effetti positivi sulla motivazione e sulla produttività dei dipendenti, nonché sulla competitività delle imprese, invita gli Stati membri a:

a) introdurre nelle imprese la partecipazione agli utili o l'azionariato dei lavoratori, oppure una combinazione delle due formule;

b) prendere in esame la possibilità di accordare incentivi di ordine fiscale o finanziario per incoraggiare l'introduzione di meccanismi di partecipazione;

c) incoraggiare l'uso di formule di partecipazione, agevolando la messa a disposizione di informazioni adeguate.

Successivamente, nelle due relazioni Pepper del 24 luglio 1997 e Hermange del 15 gennaio 1998, predisposte dagli organismi dell'Unione europea per verificare lo stato di attuazione della precedente raccomandazione del Consiglio, è emerso che:

a) la partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa a prescindere dai metodi e dai modelli utilizzati si associa sempre a una maggiore produttività e a un discreto aumento dell'occupazione;

b) la partecipazione di cui alla lettera *a)* rafforza l'attaccamento dei dipendenti alla loro impresa, incoraggiando, allo stesso tempo, l'acquisizione di qualifiche professionali;

c) manca completamente una legislazione adeguata per l'applicazione dei sistemi di partecipazione, soprattutto per un'eccessiva ostilità dei sindacati all'uso dei sistemi di partecipazione, percepiti come uno strumento per introdurre una flessibilità incontrollata dei salari all'interno del mercato del lavoro;

d) è opportuno che gli organismi dell'Unione europea propongano agli Stati membri una normativa quadro sulla partecipazione.

Le forme di partecipazione possono essere realizzate sia attraverso l'applicazione dell'articolo 47 della Costituzione, che prevede di favorire l'accesso del risparmio popolare all'investimento azionario, sia attraverso il principio indicato nell'articolo 46, secondo cui il diritto di partecipare con propri rappresentanti alla vita dell'impresa sorge nei lavoratori dipendenti per il fatto stesso di condividere la comunità di destino con il proprio lavoro. Il lavoratore può essere rappresentato nei consigli di amministrazione in quanto tale e non solo se trasformato in azionista, nel qual caso acquisterà solo un titolo aggiuntivo alla rappresentanza.

Nella presente proposta di legge, ai fini dell'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, il Governo è delegato ad adottare uno o più decreti legislativi, previo parere delle competenti Commissioni parlamentari e dell'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che dovranno individuare i requisiti minimi affinché le imprese, o per effetto di un accordo sindacale, stipulato con le rappresentanze sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati alle stesse, o per una proposta aziendale, subordinata al consenso dei lavoratori, possano adottare uno « statuto partecipativo » che le legittimi ad accedere ai benefici successivamente illustrati.

Proprio per valutare il grado di rispondenza delle società a statuto partecipativo ai requisiti prefissati è istituita, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, una speciale commissione denominata « Commissione centrale per la partecipazione », composta da rappresentanti dello stesso Ministero, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze, della Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna e delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori.

In sintesi, la presente proposta di legge pone le condizioni e dispone le agevolazioni necessarie a permettere uno scambio, deciso concordemente dai soci azionari e dai lavoratori dipendenti, tra flessibilità e partecipazione. In questo modo si rafforzerà non solo l'adattabilità delle imprese alle variazioni del mercato, ma anche il senso di una « comunità di destino » tra tutti i soggetti sociali ed economici che operano all'interno delle aziende italiane, ormai destinate a competere nel mercato globale.

PROPOSTA DI LEGGE

—

Art. 1.

1. Ai fini dell'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, che riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende, degli articoli 21 e 22 della Carta sociale europea, fatta a Strasburgo il 3 maggio 1996 e resa esecutiva dalla legge 9 febbraio 1999, n. 30, che sanciscono il diritto dei lavoratori all'informazione, alla consultazione e alla partecipazione, nonché della raccomandazione 92/443/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1992, concernente la promozione della partecipazione dei lavoratori subordinati ai profitti e ai risultati dell'impresa, il Governo è delegato ad adottare, entro sei mesi dalla data di entrata in vigore della presente legge, uno o più decreti legislativi, sulla base dei seguenti princìpi e criteri direttivi:

a) individuare i requisiti minimi affinché le imprese, per effetto di un accordo sindacale, stipulato con le rappresentanze sindacali firmatarie di contratti collettivi di lavoro applicati nelle imprese medesime o con i rispettivi organi di coordinamento, ovvero per effetto di una proposta aziendale, approvata a scrutinio segreto dalla maggioranza dei dipendenti occupati a tempo indeterminato, possano adottare uno statuto partecipativo che le legittima ad accedere ai benefici di cui alla lettera *c)*. Tali requisiti devono prevedere, anche alternativamente:

1) l'istituzione di organismi congiunti, costituiti sia da rappresentanti dell'impresa sia da rappresentanti dei lavoratori appositamente eletti o nominati dalle rappresentanze sindacali, dotati di congrui poteri di indirizzo, controllo, decisione e gestione nelle materie concernenti l'organizzazione del lavoro, le pari opportunità, la formazione professionale, la sicurezza, la salute e la salubrità degli ambienti di lavoro, la remunerazione per obiettivi e la

regolazione e risoluzione delle controversie collettive;

2) procedure formali, vincolanti e garantite di informazione e consultazione preventiva nonché di controllo dei rappresentanti dei lavoratori in ordine alle decisioni più rilevanti dell'impresa, anche attraverso l'istituzione di organismi sindacali titolari di corrispondenti diritti;

3) la distribuzione ai lavoratori dipendenti di una quota del profitto di impresa eccedente una soglia minima ovvero il trasferimento ai lavoratori dipendenti di una quota del reddito di impresa mediante l'assegnazione di azioni;

4) l'accesso collettivo dei lavoratori dipendenti al capitale dell'impresa, gestito attraverso la costituzione di associazioni di lavoratori che abbiano tra i propri scopi un utilizzo non speculativo delle azioni e l'esercizio della rappresentanza collettiva a livello societario;

b) istituire, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, la Commissione centrale per la partecipazione, composta da rappresentanti dello stesso Ministero, del Ministero dello sviluppo economico, del Ministero dell'economia e delle finanze e della Commissione per le pari opportunità fra uomo e donna istituita presso la Presidenza del Consiglio dei ministri e da rappresentanti delle organizzazioni sindacali dei datori di lavoro e dei lavoratori, la quale certifica la sussistenza dei requisiti di cui alla lettera *a)*;

c) determinare i benefìci discendenti dall'adozione dello statuto partecipativo di cui alla lettera *a)*.

2. I decreti legislativi di cui al comma 1 sono adottati sentita l'Autorità garante della concorrenza e del mercato, che si esprime nel termine di due mesi dalla trasmissione degli schemi di decreto. Gli schemi sono successivamente trasmessi alle Camere ai fini dell'acquisizione del parere delle competenti Commissioni parlamentari, che si esprimono entro due mesi dalla trasmissione degli schemi medesimi.

3. Gli oneri derivanti dall'attuazione della presente legge sono posti a carico del Fondo sociale per occupazione e formazione di cui all'articolo 18, comma 1, lettera *a)*, del decreto-legge 29 novembre 2008, n. 185, convertito, con modificazioni, dalla legge 28 gennaio 2009, n. 2, la cui dotazione è incrementata di 52 miliardi di euro per ciascuno dei primi tre anni di applicazione dei regimi di agevolazione e incentivazione alle imprese a statuto partecipativo.

19PDL0007470