

*Avv.
Alessio Celestino*

**CAMERA DEI DEPUTATI
COMMISSIONI RIUNITE
VI - XI**

*Proposte di legge C. 300, C. 1184, C. 1299, C. 1573 e C.
1617.*

11 MARZO 2024

AUDIZIONE COMMISSIONI RIUNITE VI e XI

*Proposte di legge n. C. 300 Cirielli, C. 1184 Molinari, C. 1299 Faraone, C. 1573
d'iniziativa popolare e C. 1617 Foti.*

Memoria scritta dell'Avv. Alessio Celestino, giuslavorista

Milano, 11 marzo 2024

LE PROPOSTE DI LEGGE

Le proposte di legge in esame dettano tutta una serie di disposizioni inerenti principalmente all'ambito della partecipazione dei lavoratori alla gestione e alla ripartizione degli utili dell'impresa nonché norme in materia di informazione e consultazione sulle scelte aziendali, con interventi mirati e settoriali.

Più precisamente:

- la **proposta di legge n.1617** di iniziativa dei deputati **FOTI, LUPI, BARELLI e MALAGOLA** affronta, innanzitutto, le tematiche connesse all'attuazione del diritto dei lavoratori alla partecipazione nella gestione delle aziende, come sancito dall'articolo 46 della Costituzione italiana.

La proposta è composta da diciassette articoli, suddivisi in vari titoli, i quali disciplinano la partecipazione dei lavoratori ai consigli di sorveglianza e di amministrazione, la distribuzione degli utili, la creazione di piani di partecipazione finanziaria, la consultazione preventiva dei lavoratori su decisioni aziendali ed altri aspetti legati alla partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori.

Inoltre, la proposta n. 1617 prevede agevolazioni fiscali per le imprese e i lavoratori coinvolti nei processi di partecipazione e istituisce una Commissione nazionale per la partecipazione dei lavoratori presso il CNEL.

- La **proposta di legge n.300**, d'iniziativa del deputato **CIRIELLI**, dal canto suo, reca una delega al Governo ad intervenire sulla materia della partecipazione dei dipendenti alla gestione aziendale in attuazione dell'art. 46 della Costituzione e degli artt. 21 e 22 della Carta Sociale Europea.

Nell'ambito di tale delega al Governo, la proposta di legge, nel sancire i criteri direttivi cui si dovrebbe attenere l'esecutivo, prevede la creazione di speciali organismi congiunti costituiti sia da rappresentanti dell'impresa che dei lavoratori con poteri di indirizzo e controllo, nonché l'istituzione di procedure di consultazione e informazione preventiva alle OO.SS. La proposta, inoltre, interviene in materia di

distribuzione degli utili ai lavoratori e di accesso collettivo dei dipendenti al capitale dell'impresa.

- La **proposta di legge n.1184** d'iniziativa dei deputati **MOLINARI, GIACCONE, NISINI, CAPARVI, GIAGONI, ANDREUZZA, BAGNAI, BILLI, BISA, BRUZZONE, CAVANDOLI, DI MATTINA, FRASINI, FURGIUELE, IEZZI, PRETTO, ZINZI**, introduce il diritto alla cogestione per i dipendenti delle grandi imprese sopra i duemila dipendenti, prevedendo, tramite modifiche mirate al Codice civile, che tali imprese debbano strutturarsi secondo il c.d. modello duale ex art. 2409-octies c.c. Così facendo, permette, in tali imprese, la partecipazione dei lavoratori all'interno del consiglio di sorveglianza, come avviene, ad esempio, nel modello tedesco. Per il resto, la proposta delega il Governo a promuovere, tramite l'adozione di decreti legislativi, forme di partecipazione dei lavoratori anche nelle imprese al di sotto dei duemila dipendenti e anche a prescindere dal modello societario adottato, nonché stabilire la partecipazione dei dipendenti agli utili aziendali ed i benefici fiscali correlati.
- La **proposta di legge n.1299**, d'iniziativa del deputato **FARAONE**, prevede meccanismi per favorire la partecipazione dei lavoratori all'impresa delegando all'uopo la contrattazione collettiva. Si preoccupa, oltretutto, di prevedere particolari permessi per garantire la partecipazione dei delegati dei lavoratori alle sedute degli organi gestori aziendali, nonché di favorire la formazione di questi ed il supporto agli stessi da parte di consulenti professionali. La proposta, oltre a prevedere la partecipazione dei lavoratori agli utili dell'impresa, propone agevolazioni fiscali per le imprese che riducono il divario tra le retribuzioni dei manager e dei lavoratori.
- Infine, la **proposta di legge n.1573**, d'iniziativa popolare, prevede la possibilità per i Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro di prevedere, sia nelle società che adottano il c.d. sistema duale che in quelle in cui è presente un Consiglio di Amministrazione "classico", metodi di partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa. La proposta in parola, inoltre, stabilisce, sempre tramite lo strumento della delega ai

CCNL, metodi di partecipazione dei dipendenti alla gestione economico-finanziaria dell'impresa, nonché l'istituzione, a tale scopo, di piani di partecipazione finanziaria dei dipendenti, anche tramite il ricorso all'istituto dell'accordo di affidamento fiduciario. In aggiunta, vengono previsti diritti di consultazione e informazione sindacale tesi a coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori nell'adozione delle scelte aziendali future.

Data la moltitudine di tematiche toccate dalle proposte di legge in esame, si ritiene preferibile concentrare la propria analisi tecnico-giuridica solo su alcuni degli aspetti delle stesse.

PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALL'INTERNO DEL CONSIGLIO DI SORVEGLIANZA ED ALL'INTERNO DEL CONSIGLIO DI AMMINISTRAZIONE DELLE IMPRESE

In primis ci si vuole soffermare, in generale, sull'impostazione complessiva delle proposte di legge in esame.

La possibilità, come prevista dall'art. 46 della Costituzione (non a caso citato da tutte le proposte di legge in parola) di includere i lavoratori nelle dinamiche gestionali dell'impresa privata, rischia di scontare talune criticità.

Com'è noto, infatti, l'inclusione di delegati o rappresentanti dei lavoratori all'interno degli organi di vertice delle imprese è caratteristico dei modelli aziendali adottati in contesti nazionali europei, primo tra tutti quello tedesco. È proprio in Germania che la pratica di cui sopra è, negli anni, divenuta prassi ricorrente. Tuttavia, non può non sottolinearsi come il tessuto imprenditoriale tedesco differisca da quello italiano sotto molteplici punti di vista. In primo luogo, in Germania si osserva un alto tasso di medio-grandi imprese. In secondo luogo, poi, nella Repubblica di Germania la forma ordinaria e maggiormente adoperata di società è quella che, in Italia è definita come "*sistema*

duale". Tale modello prevede la coesistenza di un consiglio di sorveglianza, con compiti di verifica, e di un consiglio di gestione, con compiti prettamente gestori, con la partecipazione attiva dei lavoratori nel primo di questi organi e non nel secondo. Al contrario, nel contesto italiano, le imprese, le quali per la maggior parte sono costituite da piccole-medie realtà, generalmente adottano il cosiddetto "*modello classico*", caratterizzato da un unico Consiglio di Amministrazione con poteri gestionali.

Applicare *tout court*, quindi, un modello nato e cresciuto in un contesto nazionale differente rispetto a quello italiano, senza correttivi di sorta rischia di generare storture di difficile soluzione.

A tal proposito, l'integrazione dei rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio di Amministrazione per tutte quelle società che, quindi, applicano il "modello classico", porterebbe ad affrontare sfide significative. Tra queste, emerge in modo evidente la differenza di competenze tecniche tra i lavoratori e gli altri membri del Consiglio di Amministrazione, quali i top manager o gli amministratori delegati.

Tra le proposte di legge in analisi, sotto questo punto di vista appare conscia della problematica di cui sopra la C. n.1184, che nell'imporre il sistema duale per tutte le imprese di grandissime dimensioni (sopra i 2.000 dipendenti), riesce a bilanciare, per tali realtà imprenditoriali, l'esigenza di compartecipazione dei lavoratori alla gestione dell'azienda e il buon andamento dell'attività imprenditoriale. È chiaro, infatti, che il luogo da preferirsi per strutturare una presenza di rappresentanti dei lavoratori in azienda debba essere il Consiglio di Sorveglianza nell'ambito del sistema duale. Già questa modifica rappresenterebbe una "piccola rivoluzione" societaria, con rilevanti impatti sulla quotidianità dell'imprenditoria nazionale, nonché un deciso cambio di mentalità, con la garanzia di una migliore integrazione dei lavoratori nei processi decisionali aziendali, nel rispetto delle specificità del contesto italiano e delle esigenze delle imprese.

D'altronde, che l'adeguamento dell'istituto della cogestione aziendale dei lavoratori alla struttura societaria nazionale esistente sia difficoltoso emerge chiaramente anche da talune proposte di legge in esame, le quali, nel cercare di prevedere la presenza di

rappresentanti dei lavoratori nei CdA e nell'accorgersi della summenzionata necessità del possesso di competenze prettamente manageriali tra i membri dello stesso, propongono di far sostenere finanziariamente all'impresa, non solo i costi legati alla partecipazione dei lavoratori ai CdA (sotto forma di permessi retribuiti), ma anche le spese necessarie ai delegati dei lavoratori nominati nell'organo amministrativo e finalizzate alla formazione degli stessi, così come l'assistenza di professionisti a questi necessaria (si veda ad esempio la proposta di legge n.1299). Tale impostazione appare quantomeno discutibile sia dal punto di vista pratico che dal punto di vista della convenienza economica della stessa. La richiesta di finanziamento da parte dell'azienda per favorire la partecipazione dei lavoratori ai Consigli di Amministrazione, e ancor più per coprire le spese di consulenza esterna che questi necessitassero, potrebbe infatti comportare un onere aggiuntivo non sempre giustificabile e compatibile con le dinamiche aziendali e di mercato.

Peraltro, da ultimo, le proposte in esame non affrontano la tematica dell'attuazione dell'art. 46 della Costituzione a 360° o, in ogni caso, in maniera sufficientemente intersettoriale. Non basta, infatti, prevedere la possibilità, sotto diversa forma, di partecipazione dei lavoratori ai CdA aziendali o agli organi societari per risolvere *sic et simpliciter*, le importanti questioni economico-giuridiche alla base di una tale (impattante) modifica. Sotto questo punto di vista, ad eccezione della proposta C. n. 1617 la quale si occupa, in parte, dei patti parasociali e dell'esercizio del voto all'interno del CdA da parte dei lavoratori, nessuna proposta di legge affronta in maniera puntuale gli effetti e le ulteriori necessarie modifiche, ad esempio, al codice civile o alla normativa giuslavoristica ed alle ulteriori fonti di diritto che sono impattate.

DELEGA AI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI DI LAVORO, NONCHÉ INFORMAZIONE E CONSULTAZIONE SULLE SCELTE AZIENDALI

Un aspetto ulteriore meritevole di attenzione concerne la delega ai Contratti Collettivi Nazionali del lavoro (CCNL).

La maggior parte delle proposte in esame, infatti, di fatto intende delegare l'introduzione di strumenti di cogestione imprenditoriale, in primo luogo, alla contrattazione collettiva. Al proposito si prenda ad esempio la proposta n.1617 la quale più volte testualmente prevede "i contratti collettivi possono prevedere".

Sul punto, se, da una parte, la contrattazione collettiva è senza dubbio uno strumento importante per la regolamentazione di questioni connesse al mondo del lavoro, tuttavia, non può non osservarsi come, da un punto di vista tecnico, non serva una legge per permettere ai CCNL di prevedere simili innovazioni organizzative.

Già ad oggi, infatti, i CCNL prevedono (e possono validamente prevedere) istituti innovativi a livello sia di organizzazione del lavoro, sia di oneri consultivi, partecipativi ecc.

Ciò deriva, in primo luogo, dalla natura propria dei CCNL che, in assenza di un'attuazione dell'art. 39 della Costituzione (su cui, mi si consenta, sarebbe bene iniziare ad interrogarsi) sono dei semplici contratti di "diritto comune", ossia applicabili solo alle parti iscritte alle organizzazioni firmatarie o che, spontaneamente, decidono di applicarlo alla propria popolazione lavorativa.

Volendo semplificare, quindi, i Contratti Collettivi già oggi possono prevedere meccanismi di partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale, senza la necessità di una delega specifica da parte della legge nazionale.

Se ciò, tuttavia, è vero, è pur vero che proprio l'assenza di efficacia *erga omnes* dei CCNL ed in assenza di una normativa sulla rappresentatività sindacale, delegare tale strumento all'introduzione di una tale "rivoluzione copernicana" nel modo di fare impresa, rischierebbe di compromettere l'efficacia e la portata di una simile introduzione. Se, infatti, il CCNL non si applica *ex lege* a tutti i datori attivi in una categoria, allora un singolo datore, scegliendo (legittimamente nel sistema attuale) di non applicare un Contratto Collettivo potrebbe, nei fatti, impedire l'ingresso dei rappresentanti dei lavoratori negli organi amministrativi societari con il rischio che la "rivoluzione copernicana" sopracitata potrebbe rimanere più sulla carta che nella realtà di tutti i giorni.

In aggiunta, altro elemento affrontato dalle proposte di legge in esame è quello degli oneri di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'ambito delle scelte aziendali. Tale elemento, diverso dal concetto di cogestione, anche se ad esso connesso, è già presente in numerosi Contratti Collettivi Nazionali di Lavoro, se non in tutti.

È, infatti, abbastanza normale nel panorama giuslavoristico nazionale che le scelte aziendali, le quali hanno un impatto sulla vita della popolazione lavorativa, siano obbligatoriamente oggetto di un confronto con le rappresentanze sindacali aziendali.

Di conseguenza, l'introduzione di ulteriori normative in questo ambito potrebbe risultare ridondante o, addirittura, potrebbe rischiare di interferire con quanto già stabilito e disciplinato dai medesimi, con conseguente ingenerarsi di un conflitto fra più fonti diverse (legge, da una parte e CCNL, dall'altra).

UTILIZZO DELLO STRUMENTO DELLA DELEGA AL GOVERNO A PROMUOVERE LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA GESTIONE DELL'IMPRESA.

Talune proposte in esame, si veda ad esempio la n.300 d'iniziativa del deputato Cirielli, in tutto o in parte delegano il Governo a emanare uno o più decreti finalizzati a normare la partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale.

Fatto salvo quanto già detto sopra, per cui la partecipazione dei lavoratori alla gestione aziendale, specie nei Consigli di Amministrazione, presenta diverse problematiche, e considerato che, in ogni caso, le deleghe di cui trattasi appaiono sufficientemente particolareggiate da non essere criticabili sotto il profilo della c.d. delega in bianco, occorre, tuttavia, soffermarsi brevemente sull'impostazione generale dello strumento di delega al governo in relazione alla particolare materia dell'attuazione dell'art. 46 della Costituzione.

Nello specifico, data l'estrema difficoltà, come visto *supra*, nell'architettare una vera e propria cogestione dei lavoratori, la delega al Governo, per quanto circoscritto alla partecipazione dei lavoratori, rischia di spostare il problema dal Parlamento

all'Esecutivo senza affrontare adeguatamente le principali sfide legate alla gestione partecipata delle imprese.

Le stesse problematiche, di fondo, viste sopra, si applicherebbero all'eventuale legislazione delegata.

A parere di chi scrive occorrerebbe, *in primis*, che venisse affrontato dal Parlamento il nodo gordiano della questione di cui trattasi, ossia come conciliare uno strumento di matrice prettamente tedesca ad un sostrato imprenditoriale nazionale in parte diverso da quello presente in Germania. Occorrerebbe, in principio, trovare una “*soluzione italiana*” al problema, piuttosto che adattare metodologie straniere, vista anche la presenza, nel campo di cui si discute, di un principio di matrice costituzionale rappresentato dall'art. 46 della Carta.

DISTRIBUZIONE DEGLI UTILI

Ultimo ambito sul quale si ritiene di dover spendere alcune parole è costituito dal principio, contenuto in numerose proposte di legge in esame, della distribuzione degli utili o dei risultati dell'impresa ai lavoratori dipendenti.

Viene, ad esempio, proposto che lo statuto aziendale disciplini il trasferimento ai lavoratori dipendenti di una quota del reddito di impresa mediante l'assegnazione di azioni o che lo statuto preveda l'accesso collettivo dei lavoratori dipendenti al capitale dell'impresa, gestito attraverso la costituzione di associazioni di lavoratori.

A parere di chi scrive la distribuzione di utili in capo alla popolazione lavorativa può costituire un valido strumento, da una parte, di fidelizzazione degli stessi e di compartecipazione ai risultati dell'impresa, dall'altro, può aiutare a coinvolgere maggiormente i lavoratori nella gestione aziendale, nell'ottica di un patto tra (supposti) interessi contrapposti grazie al quale, pur da posizione (ipoteticamente) in antitesi, si ricavi la generazione di un valore aggiunto positivo.

In tale ottica, tuttavia, pur non essendo la materia di specializzazione di chi scrive, non si condivide la proposta (si veda ad es. la n. 1299) di prevedere uno speciale regime fiscale applicabile agli utili derivanti dalle azioni distribuite ai dipendenti. Non è

comprensibile, infatti, la motivazione per la quale le somme derivanti dal possesso di azioni in capo ai lavoratori dovrebbero essere fiscalmente assoggettate ad un regime diverso e di favore rispetto a quelle degli azionisti, per così dire, ordinari o della generalità dei risparmiatori.

In ultima analisi, mi si consenta una chiosa finale, questa non appare né la materia né la sede corretta per tentare di inserire meccanismi veri e/o presunti di riallineamento delle disparità economico-salariali tra lavoratori e *top management*, come, invece, prova a realizzare la proposta n. 1299 al proprio articolo 6.

Avv. Alessio Celestino

