

XI Commissione Senato

Disegno di legge A.S. n. 1051 (Partecipazione lavoratori gestione imprese)

Relazione Sen. Sacconi

Onorevoli Senatrici, Onorevoli Senatori!

Il tema dell'introduzione di elementi di partecipazione dei lavoratori nella vita delle imprese è stato già affrontato nelle scorse legislature. Peraltro, si tratta di un tema presente nel dibattito politico in molti Stati membri dell'Unione europea, che hanno variamente disposto iniziative o strumenti dedicati al coinvolgimento dei lavoratori. Nella odierna dimensione competitiva dobbiamo auspicare un sistema di relazioni industriali che rinunci ad una logica conflittuale di **contrapposizione** tra datori di lavoro e dipendenti, che trovi un nuovo fondamento nella ricerca di **obiettivi condivisi**, che si avvalga anche di strumenti attraverso i quali i lavoratori siano collettivamente coinvolti nel perseguimento di scopi comuni con l'impresa. A tal fine, il presente disegno di legge non interviene ad individuare un modello specifico di coinvolgimento, rimettendo alla contrattazione aziendale la **scelta volontaria tra una vasta gamma** di strumenti tipicamente previsti che le politiche pubbliche potrebbero poi variamente incentivare.

È bene sottolineare che è necessario tenere a mente la differenza concettualmente esistente tra partecipazione alle scelte d'impresa e partecipazione agli utili e/o al capitale dell'impresa. Invero, il concetto di **democrazia industriale**, intesa quale modello di compartecipazione nella formazione delle decisioni, va tenuto idealmente distinto da quello di **democrazia economica**, ovvero da quelle modalità attraverso le quali i lavoratori partecipano al reddito o al capitale. Tuttavia tale separazione, sebbene esistente su un piano concettuale, non nega affatto le evidenti e **potenziali sinergie** che possono determinarsi nel concreto tra azionariato e partecipazione dei lavoratori alla vita dell'impresa: molti esempi concreti mostrano infatti chiaramente che la partecipazione finanziaria dei lavoratori e il loro co-interessamento al capitale di rischio, se realizzati in modo equilibrato e nella giusta cornice, sono destinati non solo ad incrementare la produttività, la competitività e la redditività delle imprese ma anche, incentivando il coinvolgimento dei lavoratori, a produrre risultati in termini di qualità del lavoro e di coesione sociale.

Il presente disegno di legge intende valorizzare entrambe le dimensioni della partecipazione dei lavoratori dipendenti. In primo luogo, la crescente **specializzazione delle strutture aziendali** si accompagna ad una sempre più diffusa emersione di forme di rappresentanza dei dipendenti basate non solo sul **consenso** ma anche sulla **competenza**. Basti pensare agli **organismi endo-aziendali** a composizione mista, congiunta o paritetica preposti ad interessarsi a specifiche problematiche attinenti all'ambiente di lavoro (dalla salute e sicurezza del luogo di lavoro, al rispetto delle pari opportunità, dal *welfare* aziendale ai profili attinenti alla responsabilità sociale dell'impresa, ecc.). Tali forme di rappresentanza sono il segnale che è necessario prendere in considerazione **modelli partecipativi dotati di maggiore specificità** rispetto a quelli consolidati, aperti ad un approccio meno conflittuale e maggiormente collaborativo delle relazioni di lavoro, affinché la gestione

dell'impresa sia attenta a perseguire e far prevalere momenti di coincidenza più che di contrapposizione tra gli interessi che insistono sui processi decisionali.

In Italia nel corso della **XVI legislatura** l'evoluzione del sistema dei rapporti tra sindacati e impresa in una direzione più distensiva aveva consentito la maturazione di un clima politico favorevole all'introduzione di una disciplina legislativa, al fine di individuare un modello di relazioni collettive più coerente con le esigenze di competitività e di modernizzazione poste dalle nuove sfide economiche. Diversi **disegni di legge presentati in Senato**¹ avevano trovato una sintesi in un **testo unificato** che evidenziava l'importanza del contratto collettivo aziendale al fine dell'attuazione delle forme di partecipazione dei lavoratori.

Mentre ancora era in corso il dibattito sul tema in Senato, l'allora ministro **Fornero** presentò al Parlamento il disegno di legge atto Senato n. 3249 di **riforma del mercato del lavoro**. In tale occasione, i relatori del provvedimento, Senatori **Castro e Treu**, intesero riprendere il tema, presentando nel corso dell'esame in commissione un emendamento che introduceva una **delega al Governo** per la definizione di forme di coinvolgimento dei lavoratori. Tale emendamento è stato poi approvato ed è diventato il comma 62 dell'articolo 4 della legge n. 92 del 2012. Purtroppo nonostante l'ampia condivisione registrata sulle finalità e sui criteri di esercizio della delega, il Governo non è riuscito ad esercitarla nei nove mesi indicati.

Il presente disegno di legge intende dunque riprendere le fila di un percorso già intrapreso che, soprattutto a livello europeo, è stato portato avanti con insistenza negli ultimi anni. L'attuale Presidente della Commissione europea, **Jean-Claude Juncker**, in occasione della presentazione del **Rapporto Pepper IV del 2009** ha richiamato l'attenzione su come la partecipazione dei dipendenti rappresenti l'attuazione pratica dell'idea che la creazione di ricchezza in una azienda sia il principale risultato del lavoro e del *know-how* di chi in essa lavora. Al datore di lavoro, essa offre, invece, la possibilità di armonizzare i propri interessi con quelli dei dipendenti, di legare parte del costo del lavoro al rendimento aziendale e, se ben organizzata, anche di aumentare la loro motivazione e responsabilizzazione.

Nell'**ordinamento italiano**, da un lato, l'**articolo 46 della Costituzione** riconosce espressamente il diritto dei prestatori di lavoro a collaborare nella gestione delle aziende riservando alla legge ordinaria il compito di stabilirne i limiti e i modi. Dall'altro, il nostro **codice civile** disegna un **quadro spiccatamente individualistico** della dimensione partecipativa del lavoratore dipendente ed incentrato sull'aspetto della partecipazione finanziaria.²

Manca, quindi, una **regolamentazione specifica** che garantisca la partecipazione dei dipendenti in una **dimensione collettiva**, che valorizzi il ruolo della contrattazione aziendale nel rispondere alle esigenze particolari e complesse del rapporto tra lavoratori e azienda, avendo riguardo non al solo

¹ A.A.S.S. nn. 803, 964, 1307, 1531, 2572.

² Ad esempio, l'**articolo 2349** riconosce un meccanismo di partecipazione diretta e straordinaria agli utili della società o di società controllate, attraverso l'emissione di speciali categorie di azioni, a titolo gratuito, da attribuire individualmente ai lavoratori, contestualmente ad un aumento nominale del capitale sociale e a un autofinanziamento dell'impresa. L'**articolo 2358, comma 3**, inoltre, autorizza sotto specifiche condizioni, l'emissione di fondi per fornire prestiti e garanzie (assistenza finanziaria) in vista di acquisizioni di azioni dell'azienda stessa per destinarle ai dipendenti, nei limiti degli utili distribuibili e delle riserve risultanti dall'ultimo bilancio.

riconoscimento di **diritti di tipo patrimoniale** ma anche a **modalità volontarie di partecipazione effettiva** ad alcune dinamiche decisionali calate nella specifica realtà aziendale.

In questo quadro, l'**articolo 1** prevede al **comma 1** un elenco di **modalità di coinvolgimento** dei lavoratori dipendenti che possono essere istituite dalle imprese attraverso la contrattazione aziendale o l'adesione ad accordi territoriali sottoscritti da associazioni dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e territoriale (**comma 2**). Tali modalità sono rappresentate da: procedure di informazione e consultazione preventiva (**lett. a**) nei confronti delle organizzazioni sindacali, dei lavoratori, o di appositi organi, ferma restando l'applicabilità delle specifiche normative richiamate dalla disposizione; procedure di verifica e controllo sui piani di gestione aziendale e sulle strategie industriali e decisioni concordate tramite l'istituzione di organismi congiunti, paritetici o comunque misti (**lett. b**). Questi ultimi possono a loro volta rappresentare una modalità di coinvolgimento dei lavoratori dipendenti se dotati di competenze e poteri di indirizzo e controllo sulla sicurezza e salute sul posto di lavoro, sull'organizzazione del lavoro, sulla formazione professionale, sull'inquadramento, sulla promozione e sull'attuazione delle pari opportunità, nonché sui servizi sociali, sulle forme di *welfare* aziendale e di remunerazione collegata al risultato, su quanto attiene alla responsabilità sociale dell'impresa (**lett. c**). Per i lavoratori dipendenti, la contrattazione aziendale può prevedere modalità di partecipazione agli utili dell'impresa (**lett. d**) nonché all'attuazione e al risultato di piani industriali (**lett. e**). Possono essere previste anche modalità di partecipazione al consiglio di sorveglianza o al collegio sindacale (**lett. f**), secondo quanto stabilito rispettivamente dai successivi **articoli 3 e 4**, nonché modalità dirette o indirette di accesso privilegiato alla partecipazione azionaria o a quote di capitale o diritti di opzione sulle stesse, alle condizioni stabilite dalla **lett. g**. Possono, infine, essere stabilite modalità funzionali a un percorso di subentro nell'attività di impresa anche mediante incentivi nazionali e regionali per l'autoimpiego in caso di percettori di sussidi e ammortizzatori sociali (**lett. h**). Tali modalità di coinvolgimento sono agevolate nei limiti della dotazione del fondo previsto dalla legge di stabilità 2014 e istituito appositamente presso il Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali (**comma 3**).

L'**articolo 2** disciplina i **requisiti** per la stipulazione del **contratto istitutivo** di una delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori alla gestione dell'impresa previste all'articolo 1 del presente disegno di legge - sia esso aziendale o territoriale - e il relativo obbligo di deposito (**comma 5**). Nel primo caso, le condizioni e requisiti alle quali il contratto si riferisce sono stabiliti da un accordo interconfederale applicabile e stipulato da confederazioni maggiormente rappresentative, in mancanza del quale si applicano i criteri stabiliti dagli accordi interconfederali vigenti (**comma 1**). Nel secondo caso, l'accordo territoriale trova applicazione a tutti i dipendenti di datori di lavoro associati alle parti firmatarie (**comma 2**).

Gli **articoli 3 e 4** disciplinano rispettivamente la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nei **consigli di sorveglianza** e nei **collegi sindacali** delle società, a seconda dei relativi organi statuari deputati ad esercitare le funzioni di amministrazione e controllo e della conseguente disciplina del codice civile applicabile.

Essi si rivolgono alle imprese esercitate nella forma di società per azioni o di società europea (tranne nel caso in cui sia già in atto una forma di partecipazione a norma del d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188). Tali imprese devono essere dotate di un **organico pari ad almeno 300 lavoratori** (**comma**

1). Nel rispetto dei requisiti stabiliti all'articolo 2 del presente disegno di legge, alla contrattazione aziendale è lasciata la funzione di stabilire la ripartizione dei posti, le modalità di assegnazione e i requisiti per l'elezione a rappresentanti dei lavoratori in seno allo stesso consiglio di sorveglianza, se non diversamente stabiliti da una legge apposita. Tuttavia, le imprese hanno l'obbligo di riservare almeno un posto al rappresentante dei lavoratori aderenti volontariamente a un piano di azionariato privilegiato (**comma 2**), secondo quanto stabilito dell'articolo 6 del presente disegno di legge (cfr. *infra*). Tali rappresentanti dispongono di uguali diritti ed obblighi a quelli dei rappresentanti dell'azionariato, compreso il diritto di voto (**comma 3**), ma non possono esprimere mai un numero di voti superiore alla metà del totale per ogni tipo di deliberazione (**comma 2**). I casi di ineleggibilità a rappresentante dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza e di conseguente decadenza in caso di elezione sono stabiliti, infine, al **comma 5**.

Sempre tramite contrattazione aziendale, le imprese con un **organico inferiore a 300 dipendenti** possono, ai sensi dell'**articolo 5** del presente disegno di legge, prevedere analoghe forme di partecipazione di rappresentanti dei lavoratori nei propri organi di amministrazione e controllo, stabilendone la ripartizione dei posti, le modalità di designazione e i requisiti di eleggibilità, pur restando quantitativamente un numero inferiore rispetto a quello dei rappresentanti dell'azionariato dotato di diritto di voto in ogni deliberazione.

L'**articolo 6** prevede la possibilità di disporre **piani di azionariato** che consentono ai dipendenti un accesso privilegiato e su base volontaria al possesso di azioni o quote di capitale della stessa, in forma diretta o tramite società di investimento appositamente istituite, fondazioni o associazioni cui i dipendenti stessi partecipano (**comma 1**). Tali partecipazioni o quote di capitale o anche diritti di opzione sulle stesse possono costituire una quota **non superiore al 20 per cento della retribuzione futura** del dipendente, ed essere attribuite ad una fondazione o società di investimento cui tutti i lavoratori partecipano, fermi restando il principio di proporzionalità della retribuzione, la riserva di legge sulla durata massima della giornata lavorativa e il diritto - irrinunciabile - alla ferie e ai giorni di riposo retribuiti stabiliti dall'**articolo 36 della Costituzione**, nonché l'applicabilità della normativa sul salario minimo legale (**comma 2**). Anche in tale caso vengono fatti salvi il **carattere volontario dell'adesione** da parte del lavoratore, l'impossibilità di chiedere il rimborso delle azioni prima che sia decorso il termine fissato nel piano, non inferiore comunque a tre anni (**comma 6**), e l'inapplicabilità della disciplina del diritto di opzione prevista dall'articolo 2441 del codice civile alle deliberazioni di aumento di capitale finalizzate a consentire la partecipazione dei dipendenti al capitale dell'impresa (**comma 3**). Il **comma 4** stabilisce, inoltre, la possibilità tramite la contrattazione aziendale o anche interaziendale per le piccole e medie imprese di prevedere la **convertibilità in azioni o quote** della società, assegnate con il consenso dei lavoratori, di parte degli importi dei **premi di produzione** previsti per particolari categorie o per la generalità dei dipendenti. Nuovamente, rimane espressamente fermo quanto stabilito al **comma 6** (cfr. *supra*). Il **comma 5** dell'**articolo 6** disciplina ulteriori **possibili beneficiari** di tali piani: i lavoratori assunti nei due anni precedenti con contratto a tempo parziale, con contratto di lavoro a termine, gli apprendisti e i dipendenti a riposo da almeno tre anni. Possono essere esclusi, invece, i lavoratori in prova e quelli a domicilio. Il **comma 7** prevede, da un lato, il **principio di non discriminazione** in ragione dell'adesione del lavoratore al piano e, dall'altro, di **parità di trattamento** in relazione a categoria, inquadramento e anzianità di servizio del lavoratore aderente. Il **comma 8**, infine, esclude dalla formazione del reddito da lavoro dipendente i prestiti erogati ai lavoratori dell'impresa tramite

il fondo previsto dall'articolo 1, comma 3 del presente disegno di legge (cfr. *supra*), per agevolare la loro adesione volontaria a tali piani.

Gli **articoli 7 e 8** disciplinano la possibilità per le imprese di istituire con contratto aziendale un fondo fiduciario a favore dei propri dipendenti (**articolo 7**) e di prevedere l'istituzione da parte di un intermediario finanziario (banca o altro istituto) di un fondo di investimento in obbligazioni emesse dall'azienda (**articolo 8**). Ad entrambi i fondi possono aderire i **beneficiari** dei piani di azionariato previsti all'articolo 6, comma 5: i lavoratori assunti nei due anni precedenti con contratto a tempo parziale, con contratto di lavoro a termine, gli apprendisti e i dipendenti a riposo da almeno tre anni (**articolo 7, comma 15 e articolo 8, comma 4**).

Nel primo caso, il **fondo fiduciario** previsto dall'**articolo 7** è preposto all'acquisto di azioni o quote del capitale dell'azienda promotrice secondo quanto previsto dalla Convenzione de L'Aja del 1 luglio 1985 (**comma 1**). Il denaro preso in prestito dal fondo da parte dell'azienda promotrice, che ne sostiene le spese di avvio (**comma 16**), è garantito da quest'ultima presso istituti bancari (**comma 2**) e rimborsato tramite i contributi versati (**comma 3**). L'adesione dei lavoratori al fondo avviene su base volontaria e attribuisce a coloro che hanno maturato almeno due anni di anzianità in azienda (**comma 5**) il diritto all'assegnazione di azioni sul proprio conto titoli, le quali non sono liquidabili per almeno tre anni dall'assegnazione, fatta eccezione per le causali previste dalla normativa vigente sull'anticipazione del TFR (**comma 6**). Tali azioni sono acquistabili ad un equo valore di mercato e, in caso di mancato acquisto, vengono riacquistate dall'impresa promotrice. Nelle società per azioni vengono assegnati un numero di azioni in proporzione alla retribuzione del lavoratore e corrispondente alla percentuale di prestito rimborsato l'anno precedente (**comma 4**). In quelle a responsabilità limitata, è previsto per i dipendenti aderenti che hanno maturato almeno due anni di anzianità (**comma 12**) il versamento di una somma proporzionata alla retribuzione (nel rispetto dei limiti percentuali progressivi stabiliti per scaglioni di anzianità al **comma 13**) e alla percentuale di prestito restituita l'anno precedente. Una volta rimborsato l'intero prestito, tale somma sarà proporzionata al valore della quota di capitale di cui il fondo è titolare (**commi 10 e 11**).

Nel secondo caso, l'**articolo 8** si rivolge alle imprese di dimensioni non piccole, che presentano un *rating* bancario corrispondente almeno al livello *investment grade* (**comma 6**). Esso stabilisce che il **fondo di investimento** in obbligazioni emesse dall'impresa promotrice, che ne sostiene le spese di avvio (**comma 5**), sia istituito presso un intermediario finanziario (**comma 1**) e finanziato - secondo quanto previsto dal contratto aziendale - tramite contributi dei lavoratori e in via congiunta o alternativa tramite loro quote di salario (**comma 2**). La contrattazione aziendale può prevedere la sottoscrizione da parte di questi ultimi di certificati di deposito dell'intermediario finanziario che acquista le obbligazioni dell'azienda promotrice.

Entrambi gli articoli summenzionati adattano al contesto italiano il modello dei cosiddetti **ESOP** (*Employee Stock Ownership Plans*), sviluppatosi con successo negli Stati Uniti alla metà degli anni Settanta. Nati come forme spontanee di finanza aziendale, essi costituiscono uno strumento "neutro" di trasferimento ai lavoratori di *stock* azionari appartenenti all'impresa presso la quale sono costituiti: la società promotrice versa i contributi dei dipendenti (sotto forma di azioni della società di liquidità da utilizzare per l'acquisizione delle stesse) generalmente rapportati ai profitti, in un **trust fiduciario**, appositamente costituito per amministrare e gestire quote azionarie della società promotrice per conto dei dipendenti e avente una sua **entità giuridica indipendente e distinta** da

quest'ultima. Le **azioni** possono essere emesse dalla società o acquistate utilizzando fondi forniti dalla società stessa, da una banca o da un altro soggetto finanziatore e la **quota di partecipazione** di ogni dipendente è determinata sulla base di criteri generalmente rapportati all'**anzianità di servizio** e/o al **livello retributivo**. Caratteristica che contraddistingue l'ESOP è rappresentata, quindi, dal fatto che esso può indebitarsi sottoscrivendo un **prestito esterno**, che può favorire grandi transazioni per l'azienda e i suoi azionisti creando al tempo stesso una quota considerevole di capitale nei conti dei lavoratori e che viene **finanziato da contributi** puntuali dell'azienda al fondo.

Sono diversi anni che a livello di Unione europea si sta lavorando per creare un modello generale riconducibile a questo schema, valido per tutti gli Stati membri, risultante dalle buone prassi, delle tradizioni e delle legislazioni nazionali. Mentre i regimi di partecipazione agli utili, il diritto di opzione e l'azionariato dei dipendenti sono relativamente diffusi nell'Unione europea, il modello ESOP è prevalentemente utilizzato nei **Paesi anglosassoni** (Regno Unito e Irlanda), ma è comparso anche in **Ungheria** e **Croazia**. Nel **Rapporto Pepper IV** del 2009 sono stati presentati dati consistenti: la percentuale di aziende che offrono questo tipo di piani è un **trend in crescita anche in Europa**: solo tra il 1999 e il 2005 i piani di azionariato offerti ai dipendenti sono passati dal 13 % al 18% e i regimi di partecipazione agli utili dal 29% al 35%.

L'**articolo 9** stabilisce, in presenza di una delle modalità di coinvolgimento prevista, l'obbligo a carico delle imprese di istituire almeno un **osservatorio**, sopportandone le relative spese (**comma 5**). Tale organismo, a composizione variabile e proporzionale rispetto della dimensione dell'organico (**comma 1 e 4**), si riunisce almeno due volte l'anno (**comma 3**) per monitorare l'attuazione delle pratiche di partecipazione, proporre nuove modalità di coinvolgimento dei lavoratori, anche consultandoli direttamente (**comma 2**).

Infine, l'**articolo 10** prevede l'obbligo di **riservatezza delle informazioni** nei confronti dei terzi a carico dei rappresentanti dei lavoratori coinvolti in processi di partecipazione, la cui violazione comporta l'applicabilità delle sanzioni disciplinari previste dalla contrattazione collettiva vigente, ferme restando le eventuali responsabilità civili e penali e quanto previsto dalla legislazione vigente in materia di riservatezza e segreto aziendale (**comma 1**). Possono infine essere istituite **Commissioni tecniche di conciliazione** per verificare la natura riservata delle informazioni la cui diffusione è suscettibile di recar danno all'impresa nei rapporti con la concorrenza o di provocare turbativa dei mercati e per le quali non è previsto un obbligo di comunicazione in capo al datore di lavoro (**comma 2**).

In conclusione, il presente disegno di legge non impone nulla ma offre opportunità alla libera e responsabile determinazione delle parti, peraltro coerenti con la nostra specifica esperienza di relazioni industriali di cui si auspica l'ulteriore evoluzione in relazione alle nuove pressioni competitive e alla doverosa aspirazione ad una maggiore qualità del lavoro.