

La Proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione

Edoardo Ales¹

1. Introduzione

La Proposta di legge di iniziativa popolare, intitolata «La Partecipazione al Lavoro. Per una *governance* d'impresa partecipata dai lavoratori» (di seguito 'Proposta'), elaborata dalla Cisl e sottoposta ora alla prova del consenso mediante raccolta di almeno 50.000 sottoscrizioni, non costituisce soltanto l'ennesimo² tentativo di dare attuazione all'art. 46 Cost. ma rappresenta, almeno agli occhi di chi scrive, un'occasione di riflessione sul tema della partecipazione, considerato l'ampiezza del suo respiro e della sua portata. Respiro e portata che saranno oggetto dell'analisi che segue, mirata a coniugare ricostruzione sistematica ed esegesi di disposizioni talvolta di non facile lettura. D'altro canto, se, come probabile, la Proposta acquisirà il consenso necessario, essa dovrà affrontare il complesso *iter* parlamentare, durante il quale una simile analisi potrebbe tornare di una qualche utilità per sostenitori e oppositori. Vista la rilevanza della tematica e la condizione del sistema italiano di relazioni industriali, gli uni e gli altri non mancheranno di certo.

¹ Il contributo è stato pubblicato in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 4/2023.

² Tra i più recenti e significativi: d.d.l. 19 settembre 2013, n. 1051, che riprende, alla lettera, l'art. 62 comma 4, l. 28 giugno 2012, n. 92, sul quale Ales 2014, 37 sgg.

Edoardo Ales, University of Naples Parthenope, Italy, edoardo.ales@uniparthenope.it, 0000-0001-9943-8800

Referee List (DOI 10.36253/fup_referee_list)

FUP Best Practice in Scholarly Publishing (DOI 10.36253/fup_best_practice)

Edoardo Ales, *La Proposta di legge Cisl sulla partecipazione dei lavoratori all'impresa socialmente responsabile: una stimolante e articolata base per una seria riflessione*, © Author(s), CC BY 4.0, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8.01, in William Chiaromonte, Maria Luisa Vallauri (edited by), *Trasformazioni, valori e regole del lavoro. Scritti per Riccardo Del Punta*, pp. 1-20, 2024, published by Firenze University Press, ISBN 979-12-215-0507-8, DOI 10.36253/979-12-215-0507-8

2. I riferimenti costituzionali della Proposta

Nell'individuare i propri riferimenti costituzionali, la relazione introduttiva all'articolato della Proposta sembra prefiggersi lo scopo di dare attuazione all'art. 41 comma 2 Cost. mediante la realizzazione dell'art. 46 Cost. ovvero di giungere all'elevazione economica, sociale e pure ambientale (alla luce delle recenti riforme costituzionali) non solo del lavoro ma anche dell'impresa, proprio attraverso il riconoscimento del «diritto dei lavoratori a collaborare [...] alla gestione delle aziende». Ciò impedirebbe, infatti, alla libera iniziativa economica privata (art. 41 comma 1) di «svolgersi in contrasto con l'utilità sociale o in modo da recare danno alla salute, all'ambiente, alla sicurezza, alla libertà, alla dignità umana», costituendo, altresì, l'introduzione di disposizioni in materia di partecipazione dei lavoratori, uno strumento di indirizzo e coordinamento dell'attività economica pubblica e privata a fini sociali e ambientali (art. 41 comma 3 Cost.).

In questo senso va letta l'affermazione secondo la quale «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» (p. 2 della Proposta).

Nel medesimo senso si può intendere il richiamo all'intervento con il quale, in Assemblea costituente, Giovanni Gronchi «esplicitò tre concetti fondamentali a cui l'articolo [46] avrebbe dovuto ispirarsi: la 'preminenza del lavoro', che deve essere elevato da strumento della produzione a collaboratore della stessa; la necessità di una progressività 'nell'inserzione del lavoro nei posti direttivi della vita economica'; la necessità di operare 'in armonia con le esigenze della produzione'» (p. 3 della Proposta).

Le imprese, infatti, «da sole non sono in grado di assicurare né la corretta redistribuzione della ricchezza prodotta né, soprattutto, la responsabilità sociale necessaria», mentre «l'elevazione del lavoratore a 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» (p. 3 della Proposta).

3. Lo stato dell'arte sulla partecipazione

Per raggiungere un simile, ambizioso obiettivo, la Proposta, pur apprezzandoli, non ritiene sufficienti gli sforzi profusi dal legislatore sino a questo momento mediante: la valorizzazione del «coinvolgimento paritetico» nelle ipotesi di *welfare* aziendale (art. 1 comma 189 l. 28 dicembre 2015, n. 208 e art. 4 D.I. 25 marzo 2016); la previsione del coinvolgimento dei lavoratori, degli utenti e di altri soggetti interessati alle attività nelle imprese sociali (art. 11 d.lgs. 3 luglio 2017, n. 112 e D.M. 7 settembre 2021); l'introduzione del c.d. *work for equity* per *start up*, Pmi innovative e incubatori di impresa (articoli 26 e sgg., d.l. 18 ottobre 2012, n. 179, convertito dalla l. 17 dicembre 2012, n. 221).

Le stesse esperienze autoprodotte dal sistema di relazioni industriali, seppur rilevanti, o rivestono carattere di eccezionalità o sono riconducibili alla riproposizione di modelli esteri nei quali la partecipazione dei lavoratori beneficia di un quadro regolativo legislativo stabile e generalizzato.

Alle perplessità esplicitate nella Proposta si aggiunga, quale valutazione esperienziale di chi scrive, una non sufficientemente sviluppata sensibilità di parte datoriale nel percepire i vantaggi economici, organizzativi e ambientali prodotti da forme di partecipazione consapevoli della necessità di operare «in armonia con le esigenze della produzione».

4. La questione terminologia: la partecipazione come collaborazione, coinvolgimento o... partecipazione

Inevitabilmente e preliminarmente, la Proposta è chiamata a confrontarsi con il problema definitorio che da sempre affligge qualsiasi riflessione regolativa sulla partecipazione³. Lo fa con coraggio tassonomico, dando, però, adito ad alcuni dubbi terminologici. Da un lato, infatti, la «partecipazione gestionale» consisterebbe nella «pluralità di forme di *collaborazione*⁴ dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa» (art. 2 comma 1 lett. a)), mentre la «partecipazione organizzativa» si sostanzierebbe nel «complesso delle modalità di *coinvolgimento* dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa» (art. 2 comma 1 lett. c)). *Collaborazione* e *coinvolgimento* si collocherebbero agevolmente nell'alveo dell'art. 46 Cost.

Meno coerenti con la lettera e con lo spirito della norma costituzionale sarebbero, invece, la «partecipazione economico-finanziaria», tautologicamente definita come «la *partecipazione* dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa, anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato» (art. 2 comma 1 lett. b)), a meno che quest'ultimo non attribuisca il diritto di voto in assemblea (sul punto si veda *infra*); e la «partecipazione consultiva», altrettanto tautologicamente indicata come «la *partecipazione* che avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte nel merito delle decisioni che l'impresa intende assumere (art. 2 comma 1 lett. d)), considerata la sua estrema somiglianza con la consultazione, la quale, in sé, almeno a parere di chi scrive⁵, non può annoverarsi tra gli strumenti attuativi del «diritto dei lavoratori a collaborare [...] alla gestione delle aziende». La «partecipazione economico-finanziaria» costituirebbe, piuttosto, meritoria attuazione dell'art. 36 Cost. e dell'art. 31 CDFUE (Condizioni di lavoro giuste ed eque), mentre la partecipazione consultiva farebbe altrettanto per ciò che concerne l'art. 27 CDFUE (Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa), costituendo,

³ Per una ricostruzione del dibattito si veda Ales 2020, I, 15 sgg.

⁴ Enfasi sempre aggiunte.

⁵ Così già Pedrazzoli 1985, sul quale Ales 2012, 81 sgg. Di diverso avviso Corti 2012.

con l'informazione, un elemento prodromico sia della «partecipazione gestionale» che di quella «organizzativa».

Sulle forme di 'partecipazione' si avrà modo di tornare ampiamente più avanti.

5. Tra legge e contrattazione collettiva

Provenendo dalla Confederazione sindacale che più di ogni altra ha insistito sul metodo negoziale di regolazione del sistema di relazioni industriali, un elemento centrale della Proposta è quello relativo ruolo della contrattazione collettiva e al suo rapporto con la cornice legislativa. Anzitutto, risulta apprezzabile la scelta di chiarire cosa si intenda per contratti collettivi ovvero «i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria ai sensi dell'articolo 51 del decreto legislativo 15 giugno 2015, n. 81» (art. 2 comma 1 lett. f)). Considerata la coincidenza di testi, sarebbe stato, tuttavia, più efficace fare riferimento ai contratti collettivi di cui all'art. 51 d.lgs. n. 81 del 2015.

5.1. I rinvii alla contrattazione collettiva

Al di là della questione definitoria, ciò che occorre notare è la presenza di due tipi di rinvio ai contratti collettivi: un primo autorizzatorio («possono»), un secondo regolativo ovvero attributivo alla contrattazione collettiva di un ruolo sostitutivo dell'intervento legislativo per ragioni di opportunità o di maggiore prossimità. In alcuni casi il rinvio autorizzatorio potrebbe ritenersi giuridicamente ultroneo, risultando le determinazioni alle quali si riferisce riconducibili all'esercizio del diritto di contrattazione collettiva (arg. *ex art. 28 CDFUE Diritto di negoziazione e di azioni collettive*). Non sfugge, tuttavia il senso 'politico' della scelta operata nella Proposta, soprattutto alla luce dell'imponente meccanismo incentivante messo in campo per stimolare l'esercizio del diritto in questione nella direzione partecipativa (si veda *infra*).

Comunque, significative sono le ipotesi di rinvio autorizzatorio che potremmo definire necessario, nella «partecipazione gestionale»: a partire dalla «partecipazione di rappresentanti dei lavoratori dipendenti nel consiglio di sorveglianza», nelle imprese esercitate in forma di società per azioni o società europea, a sistema dualistico di cui agli articoli 2409-*octies* e sgg. cod. civ. (art. 3 comma 2), per proseguire con «la partecipazione al consiglio di amministrazione e, altresì, al comitato per il controllo sulla gestione di cui all'articolo 2409-*octiesdecies* del codice civile, ove costituito, di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti» (art. 4 comma 1).

Il rinvio autorizzatorio che potremmo qualificare come 'politicalmente rilevante', opera, invece, con riferimento alla «partecipazione economico-finanziaria», in termini di previsione di «quote di utili di impresa da erogare ai lavoratori» (art. 6 comma 1), di «accesso dei lavoratori al possesso di azioni o

di quote di capitale dell'impresa stessa, attraverso l'adozione di piani di partecipazione finanziaria» (art. 7 comma 1) e di destinazione di «una quota parte della retribuzione aggiuntiva alla retribuzione ordinaria [...] per il finanziamento della partecipazione al piano» (art. 7 comma 4).

Nella «partecipazione organizzativa» il rinvio autorizzatorio 'politicamente rilevante' consente, poi, ai contratti collettivi di prevedere «commissioni paritetiche a livello aziendale, composte in egual numero da rappresentanti aziendali e dei lavoratori, finalizzate a definire i piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e della organizzazione del lavoro» (art. 10 comma 1) e di «stabilire il riconoscimento di premi aziendali ai dipendenti che hanno contribuito, collettivamente o individualmente, al miglioramento e alla innovazione di prodotti, servizi e processi organizzativi» (art. 10 comma 3).

Sempre nell'alveo della «partecipazione organizzativa», il rinvio autorizzatorio 'politicamente rilevante' attribuisce, infine, ai contratti collettivi la facoltà di prevedere referenti per l'attuazione dei piani di miglioramento e innovazione organizzativa (art. 11 comma 1), l'assistenza di esperti esterni (art. 11 comma 2), la presenza nell'organigramma aziendale delle figure dei referenti della formazione, dei piani di *welfare*, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e i dei responsabili della diversità e della inclusione delle persone con disabilità (art. 11 comma 3). Da ultimo ma non per ultimo, «i contratti collettivi possono prevedere, anche attraverso il sistema della bilateralità, il supporto a forme di partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle imprese che occupano meno di 35 lavoratori» (art. 11 comma 4).

D'altro canto, il ricorso al rinvio regolativo risulta spesso funzionale all'esercizio delle prerogative riconosciute dal rinvio autorizzatorio, necessario o 'politicamente rilevante' che sia.

Così, quanto alla «partecipazione gestionale», i contratti collettivi sono chiamati a definire procedure che regolino, «nel rispetto dei requisiti di professionalità e onorabilità richiesti per i componenti del consiglio nonché delle previsioni di cui al comma 10, lettere a) e b) dell'articolo 2409-*duodecies* del codice civile», l'individuazione dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza «nonché di un eguale numero di supplenti» (art. 3 comma 2).

Nella «partecipazione consultiva» i contratti collettivi «definiscono la composizione delle commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva, nonché le sedi, i tempi, le modalità e i contenuti della consultazione» (art. 12 comma 2). Ai contratti collettivi è demandata, infine, la definizione delle procedure di costituzione delle commissioni paritetiche di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori negli istituti di credito, nelle banche, nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali e, comunque, nelle società a partecipazione pubblica (art. 15 comma 2).

Più in generale, i contratti collettivi definiscono le modalità di fruizione dei permessi retribuiti dei quali sono titolari i rappresentanti dei lavoratori nelle commissioni paritetiche al fine di partecipare ai corsi di formazione su questioni inerenti il loro mandato (art. 17 comma 2). Gli stessi contratti collettivi determi-

nano i limiti alle spese di consulenza che le aziende sono chiamate a sostenere, anche attraverso gli enti bilaterali (art. 18 comma 2).

La Proposta, tuttavia, non si limita ai rinvii, autorizzatori o regolativi che siano, imponendo condizioni specifiche alla contrattazione collettiva nel loro esercizio. Ciò avviene con riferimento: alla partecipazione di rappresentanti dei lavoratori dipendenti nel consiglio di sorveglianza, che deve essere prevista «per una quota non inferiore a un quinto dei componenti il consiglio stesso» (art. 3 comma 1); alla previsione, tra i componenti del consiglio di sorveglianza, della presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori che aderiscono a piani di partecipazione finanziaria (art. 3 comma 3); alla quota delle somme derivanti dalla distribuzione ai lavoratori dipendenti di utili di impresa che non deve essere inferiore al 10% degli utili complessivi (art. 6 comma 1); alla quota parte della retribuzione aggiuntiva alla retribuzione ordinaria per il finanziamento della partecipazione al piano di partecipazione finanziaria, che non deve eccedere il 15 per cento della retribuzione globale di fatto (art. 7 comma 4).

Quanto, infine, ai livelli della contrattazione collettiva ai quali è operato il rinvio, si può riscontrare una generale indifferenza della Proposta, indifferenza che presenta, però, alcune significative eccezioni. Ciò avviene, con riferimento alla previsione, in primo luogo, di «quote di utili di impresa da erogare ai lavoratori», da parte di contratti collettivi aziendali o territoriali (art. 6 comma 1); in secondo luogo, della presenza nell'organigramma aziendale delle figure dei referenti della formazione, dei piani di *welfare*, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e i dei responsabili della diversità e della inclusione delle persone con disabilità, da parte dei contratti collettivi aziendali (art. 11 comma 3); in terzo luogo, dalla costituzione delle commissioni paritetiche di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori negli istituti di credito, nelle banche, nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali e, comunque, nelle società a partecipazione pubblica, da parte dei contratti collettivi nazionali di settore (art. 15 comma 2); in quarto luogo, dai limiti alle spese di consulenza che le aziende sono chiamate a sostenere, anche attraverso gli enti bilaterali, da parte dei contratti collettivi nazionali (art. 18 comma 2).

5.2. Le disposizioni legislative direttamente cogenti

Nonostante provenga dalla Confederazione sindacale che più di ogni altra ha insistito sul metodo negoziale di regolazione del sistema di relazioni industriali, la Proposta non disdegna il ricorso a disposizioni legislative direttamente cogenti.

In alcuni casi si tratta di disposizioni tanto significative quanto randomiche, quali: a) l'obbligo delle società a partecipazione pubblica, di cui all'art. 2 comma 1, lett. n) d.lgs. 19 agosto 2016, n. 175, di integrare il consiglio di amministrazione con almeno un amministratore individuato dai dipendenti sulla base delle procedure definite dai contratti collettivi (art. 5); b) l'impossibilità per i lavoratori che hanno aderito a piani di partecipazione finanziaria che prevedano

l'assegnazione di utili mediante l'emissione, per un ammontare corrispondente agli utili stessi, di speciali categorie di azioni (art. 2349 cod. civ.) di chiedere il rimborso dei titoli prima che sia decorso un termine che il piano stesso non può fissare in misura inferiore a tre anni, se non in pendenza di un'offerta pubblica di acquisto o di scambio avente ad oggetto gli stessi titoli (art. 7 comma 5); c) l'obbligo, per i piani di miglioramento e innovazione, definiti dalle commissioni paritetiche a livello aziendale, nell'ambito della «partecipazione organizzativa» di contenere: «l'analisi del contesto iniziale; gli obiettivi condivisi da perseguire; gli investimenti tecnologici; le modifiche organizzative; le misure di sostegno ai lavoratori; le azioni partecipative da attuare, con i relativi indicatori; i risultati attesi in termini di miglioramento e innovazione; il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori a livello aziendale, se costituite» (art. 10 comma 2); d) l'obbligo per gli istituti di credito, le banche, le imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali e, comunque, le società a partecipazione pubblica, di costituire commissioni paritetiche di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori (art. 15 comma 2); e) l'istituzione, presso il Cnel, della Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (art. 20) nonché, presso il Ministero del lavoro e delle politiche sociali, del Garante della sostenibilità sociale delle imprese (art. 21).

In altri casi, si è, invece, in presenza di un insieme di norme sistematicamente coerente. Ciò vale, in primo luogo, per quelle relative alla «partecipazione consultiva», rispetto alla quale, nelle imprese che occupano complessivamente più di cinquanta dipendenti, nell'ambito di commissioni paritetiche, il legislatore riconosce alle Rsu/Rsa o, in mancanza, ai rappresentanti dei lavoratori e alle strutture territoriali degli enti bilaterali di settore, il diritto di essere informati e preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali almeno una volta all'anno (art. 12). Inoltre, con riferimento alle pubbliche amministrazioni, la Proposta sostituisce all'informazione la consultazione quale strumento di coinvolgimento dei rappresentati dei lavoratori nell'esercizio delle prerogative dirigenziali (art. 13). Infine, essa prevede una dettagliata procedura di consultazione in favore della relativa commissione paritetica (art. 14).

In secondo luogo, non meno importate è l'intervento sistematico relativo agli obblighi di formazione dei rappresentanti dei lavoratori dipendenti e degli amministratori (art. 17) e al diritto di ricorso a consulenti esterni da parte dei rappresentanti dei lavoratori a qualsiasi titolo inseriti nei meccanismi di partecipazione (art. 18).

Un ultimo ma fondamentale aspetto del rapporto tra legge e contrattazione collettiva riguarda il raccordo tra quanto innovativamente previsto dalla Proposta e le norme vigenti di legge e di contratto collettivo. Quanto alle prime, il riferimento è specifico alle disposizioni in materia di informazione e, soprattutto, consultazione, alquanto sbrigativamente liquidate con un non proprio preciso «fatto salvo quanto previsto dalla legge o dai contratti collettivi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25». Quanto alle seconde, la formula, di carattere generale, fa «salve le condizioni di miglior favore previste dai contratti collettivi» (art. 16).

6. L'ambito di applicazione delle disposizioni, inclusi i limiti dimensionali

Sempre rimanendo nell'area delle disposizioni legislative direttamente cogenti, da menzionare sono le varie modalità di determinazione dell'ambito di applicazione delle norme riguardanti le diverse forme di partecipazione. Si tratta, evidentemente, di un passaggio molto delicato, con ricadute evidenti in termini di efficacia e impatto reale della Proposta.

Quanto alla «partecipazione gestionale», il riferimento è operato, in primo luogo, alle «imprese esercitate in forma di società per azioni o società europea nelle quali lo statuto prevede che l'amministrazione e il controllo siano esercitati da un consiglio di gestione e da un consiglio di sorveglianza, in base al sistema dualistico» di cui agli art. 2409-*octies* e sgg. cod. civ. Ovvero, la determinazione dell'ambito soggettivo di applicazione si basa sulla forma giuridica assunta dall'impresa. In questa prospettiva, proprio con riferimento alla partecipazione dei lavoratori, sorprende che, una volta citata la società europea non si tenga conto delle specificità e delle complesse regole previste dal Reg. CE 8 ottobre 2001, n. 2157/2001 relativo al suo statuto (art. 3 comma 1). Sempre relativamente alla «partecipazione gestionale» stride il ricorso alla circonlocuzione «società che non adottano il sistema dualistico» nella quale oltre a perdersi il riferimento alla società europea, non si utilizza l'espressione «sistema monistico» di cui agli articoli 2409-*octies* e sgg. cod. civ., al fine di individuare quelle imprese nelle quali «i contratti collettivi possono prevedere la partecipazione al consiglio di amministrazione e, altresì, al comitato per il controllo sulla gestione [...] di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti» (art. 4 comma 1).

Per ciò che concerne, invece, la «partecipazione economica e finanziaria», l'unico riferimento limitativo dell'ambito soggettivo di applicazione è implicitamente quanto inevitabilmente costituito dalla natura di società per azioni, la sola che possa consentire l'individuazione nell'ambito dei piani di partecipazione finanziaria, tra gli strumenti di partecipazione dei lavoratori al capitale della società, di categorie di azioni speciali riguardo alla forma, al modo di trasferimento ed ai diritti spettanti agli azionisti, o di strumenti finanziari, diversi dalle azioni, forniti di diritti patrimoniali o anche di diritti amministrativi, escluso il voto nell'assemblea generale degli azionisti, da assegnare individualmente ai prestatori di lavoro dipendenti della società o di società controllate (art. 2349 cod. civ.).

La tecnica dei limiti dimensionali, invero abbastanza relativi, è, invece, utilizzata con riguardo alla possibilità, da parte dei contratti collettivi, di prevedere, anche attraverso il sistema della bilateralità, il supporto a forme di «partecipazione organizzativa» esclusivamente nelle imprese che occupino meno di 35 lavoratori (art. 11 comma 4).

Molto più significativi, appaiono, invece, i limiti dimensionali imposti dalla Proposta all'ambito soggettivo di applicazione della «partecipazione consultiva», il quale è ristretto alle imprese che occupino complessivamente più di cinquanta dipendenti, sulla falsariga di quanto previsto dal d.lgs. n. 25 del 2007 per l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione (art. 12 comma 1).

7. La natura della rappresentanza dei lavoratori: non sindacale, sindacale, anche sindacale

Ancora rimanendo nell'ambito delle disposizioni legislative direttamente cogenti, una riflessione specifica non può non essere dedicata alla natura della rappresentanza dei lavoratori, rispetto alla quale la Proposta non spicca per chiarezza e omogeneità.

Già il fatto che, con riferimento alla «partecipazione gestionale», non si vada oltre un generico riferimento a «rappresentanti dei lavoratori», lasciando ai contratti collettivi la definizione delle sole procedure di individuazione degli stessi, senza chiarire se siano essi necessariamente sindacali, anche sindacali o (anche) non sindacali, produce un notevole margine di incertezza non giustificabile con la volontà di affidarsi al libero operato della contrattazione collettiva (art. 3 commi 1 e 2). Ciò soprattutto alla luce delle spinte ad escludere dalla «partecipazione gestionale» proprio i rappresentanti sindacali, come dimostrato dal caso SAP⁶. Il potenziale equivoco riguarda anche la possibile presenza, tra i componenti del consiglio di sorveglianza di rappresentanti (di che natura?) dei lavoratori che aderiscono a piani di partecipazione finanziaria (art. 3 comma 3).

Peraltro, l'indeterminatezza caratterizza anche la «partecipazione organizzativa» rispetto alla quale non si chiarisce la natura dei rappresentanti dei lavoratori che andranno a comporre le commissioni paritetiche a livello aziendale, eventualmente previste dai contratti collettivi, finalizzate a definire i piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e della organizzazione del lavoro (art. 10 comma 1).

Lo stesso vale per i rappresentanti dei lavoratori che compongono le commissioni paritetiche di consultazione da costituirsi obbligatoriamente negli istituti di credito, nelle banche, nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali e nelle società a partecipazione pubblica (art. 15 comma 1).

Al contrario, quando la rappresentanza non è di primo ma di secondo livello, come avviene, nelle imprese che occupano complessivamente più di cinquanta dipendenti, per le commissioni paritetiche nell'ambito delle quali «le rappresentanze sindacali unitarie o le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore hanno diritto di essere informati e preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali almeno una volta all'anno», la Proposta non lesina, appunto, dettagli (art. 12 comma 1).

Da ultimo ma certamente non in ordine di importanza, occorre sottolineare il caso più complesso della previsione, da parte dei contratti collettivi, della partecipazione al consiglio di amministrazione e anche, ove costituito, al comitato per il controllo sulla gestione, delle società che adottano il modello monistico, di uno o più amministratori, rappresentanti gli interessi dei lavoratori e da loro individuati, sulla base delle procedure definite dagli stessi contratti collettivi, tra persone in possesso dei requisiti di indipendenza di cui all'articolo 2409-*septiesdecies* cod. civ. (art. 4 comma 1).

⁶ Corte di giustizia UE, 28 ottobre 2022, C-677/20, *IG Metall and ver.di*, ECLI:EU:C:2022:800, sulla quale Ales 2021b, 71 sgg.

Quest'ultimo, a sua volta, fa riferimento ai criteri di cui all'art. 2399 cod. civ., relativi alle cause di ineleggibilità e decadenza dei sindaci, tra le quali, ai nostri fini, rileva, in particolare, l'esclusione di «coloro che sono legati alla società o alle società da questa controllate o alle società che la controllano o a quelle sottoposte a comune controllo da un rapporto di lavoro o da un rapporto continuativo di consulenza o di prestazione d'opera retribuita, ovvero da altri rapporti di natura patrimoniale che ne compromettano l'indipendenza». Di modo che, in maniera del tutto impropria rispetto alle finalità della Proposta, la scelta del o dei rappresentanti dei lavoratori non può ricadere su loro stessi, in nome di una indipendenza che, qualora richiesta nella «partecipazione gestionale», ne metterebbe in discussione l'essenza medesima.

8. La «partecipazione economica e finanziaria»

Se le osservazioni che precedono, pur mirate a investigare soprattutto il rapporto tra legge e contrattazione collettiva, consentono anche di ritenere contentisticamente sviscerata la tematica della «partecipazione gestionale», non altrettanto può dirsi per «partecipazione economica e finanziaria», l'ambito soggettivo della quale, peraltro, non trova soverchie limitazioni, ad esclusione, come visto, di quelle relative all'utilizzo delle azioni nelle società semplici.

La prima forma di «partecipazione economica e finanziaria» consiste nella distribuzione degli utili, le cui somme «sono soggette a una imposta sostitutiva dell'imposta sul reddito delle persone fisiche e delle addizionali regionali e comunali pari al 5 per cento, entro il limite di importo complessivo di 10.000 euro lordi», se previste da contratti collettivi aziendali o territoriali (art. 6 comma 1), anche qualora erogati sotto forma di contributi alle forme pensionistiche complementari (art. 6 comma 2) o di contributi di assistenza sanitaria (art. 6 comma 3), versati, per scelta del lavoratore, in sostituzione, in tutto o in parte, di quelle somme.

La seconda forma si può sostanziare nell'adozione, da parte dei contratti collettivi, di piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori dipendenti (art. 7 comma 1), l'adesione ai quali è volontaria e non può essere fonte di discriminazioni (art. 7 comma 2). I piani possono prevedere anche, in sostituzione di premi di risultato, l'attribuzione di azioni sottoposte ad un regime fiscale agevolato (art. 7 comma 3) ed essere finanziati attraverso «una quota parte della retribuzione aggiuntiva alla retribuzione ordinaria, in misura non superiore al 15 per cento della retribuzione globale di fatto», con un eventuale rimborso dei titoli che non può avvenire se non una volta «decorso un termine che il piano stesso non può fissare in misura inferiore a tre anni», a meno che non penda «un'offerta pubblica di acquisto o di scambio avente ad oggetto gli stessi titoli» (art. 7 comma 5).

9. La «partecipazione organizzativa» nella contrattazione collettiva

Quanto alla «partecipazione organizzativa», essa si svolge nell'ambito di Commissioni paritetiche per la definizione di piani di miglioramento e innovazione, le quali possono essere previste dai contratti collettiva e sono composte

«in egual numero da rappresentanti aziendali e dei lavoratori», dei quali, come già sottolineato, non è predeterminata la natura sindacale o non. Non specificati risultano, inoltre, gli eventuali collegamenti tra Rsu/Rsa e le Commissioni, le quali, tuttavia, possono considerarsi soggetti distinti. Infatti, i piani devono, tra l'altro, definire il ruolo delle rappresentanze dei lavoratori a livello aziendale, se costituite.

Nonostante i piani debbano contenere elementi fondamentali in vista della realizzazione della «partecipazione organizzativa», quali l'analisi del contesto iniziale, gli obiettivi condivisi da perseguire, gli investimenti tecnologici, le modifiche organizzative, le misure di sostegno ai lavoratori, le azioni partecipative da attuare, con i relativi indicatori e i risultati attesi in termini di miglioramento e innovazione (art. 10 comma 2), limitare il compito delle Commissioni paritetiche alla loro definizione appare riduttivo, non consentendo di rendere la «partecipazione organizzativa» stessa una pratica costante che vada al di là della confezione di un piano sia pure di così ampio respiro. In questa prospettiva, non aiuta la circostanza che «le aziende possono dare avvio alla definizione congiunta, nell'ambito delle commissioni paritetiche, di piani di miglioramento e innovazione» anche «al termine della procedura di consultazione, con riferimento ai temi ivi discussi» (art. 14 comma 7).

Allo stesso modo, non necessariamente la possibilità che i contratti collettivi prevedano referenti per l'attuazione dei piani di miglioramento e innovazione organizzativa, diversi dai componenti della Commissione paritetica, può essere salutata con favore (art. 11 comma 1). Peraltro, solo ai primi è riconosciuto il diritto «a ricevere un'adeguata formazione, anche in forma congiunta, non inferiore alle 24 ore annue, per lo sviluppo di conoscenze e competenze tecnico/specialistiche e trasversali» (art. 17 comma 1), per la somministrazione della quale «i rappresentanti dei lavoratori usufruiscono di permessi retribuiti secondo le modalità definite dai contratti collettivi» (art. 17 comma 2).

Positiva, al contrario, la valutazione della previsione, sempre da parte della contrattazione collettiva, dell'assistenza di esperti esterni, il cui intervento, se concordato nell'ambito della Commissione, è a carico dell'impresa (art. 11 comma 2), anche attraverso gli enti bilaterali, entro i limiti previsti dai contratti collettivi nazionali (art. 18).

Altrettanto positiva deve essere la valutazione circa la possibilità per le imprese di prevedere nel proprio organigramma, in esito a contratti collettivi aziendali, tra i «soggetti di riferimento della partecipazione organizzativa», «le figure dei referenti della formazione, dei piani di welfare, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione» e dei «responsabili della diversità e della inclusione delle persone con disabilità» (art. 11 comma 3).

Da ultimo ma non per ultimo, la Proposta considera tra gli strumenti di «partecipazione organizzativa» i premi aziendali eventualmente stabiliti dai contratti collettivi, riconosciuti «ai dipendenti che hanno contribuito, collettivamente o individualmente, al miglioramento e alla innovazione di prodotti, servizi e processi organizzativi (art. 10 comma 3). Questa previsione ha il pregio

di instaurare un circolo virtuoso tra contrattazione collettiva, piani di miglioramento e innovazione, come definiti dalle Commissioni paritetiche, impegno dei lavoratori e delle lavoratrici nella loro realizzazione, nella prospettiva del più ampio coinvolgimento di tutti gli attori nella realizzazione della «partecipazione organizzativa».

Decettiva, se non interpretata in *bonam partem*, rischia di essere la previsione secondo la quale «i contratti collettivi possono prevedere, anche attraverso il sistema della bilateralità, il supporto a forme di partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle imprese che occupano meno di 35 lavoratori» (art. 11 comma 4). In *malam partem*, infatti, essa potrebbe essere intesa come limitativa dell'ambito soggettivo di applicazione della «partecipazione organizzativa» alle sole imprese con più di 35 dipendenti; interpretazione da rigettare, riferendosi la disposizione al sostegno e non alla consistenza dimensionale minima che la consente.

10. La «partecipazione consultiva» tra contrattazione collettiva e legge

Alla luce di quanto già detto sul rapporto tra contrattazione collettiva e legge, non vi è dubbio che la «partecipazione consultiva», svolta nell'ambito delle Commissioni paritetiche all'uopo previste (art. 12), con il suo numero consistente e prevalente di disposizioni legislative direttamente cogenti rispetto ai rinvii alla contrattazione collettiva, costituisca l'architrave della proposta. Per questo, come già sottolineato, colpisce, in negativo, il limite dimensionale decisamente alto («nelle imprese che occupano complessivamente più di cinquanta dipendenti») che condiziona la presenza della «consultazione preventiva e obbligatoria» in un contesto, quale quello italiano, di micro e piccole imprese, anche in considerazione del fatto che, come detto, le altre forme di partecipazione, ben più pregnanti, non incontrano detto limite.

In questa prospettiva si sarebbe potuta sfruttare l'interessante e innovativa dimensione strutturale delle Commissioni, le quali, è bene ribadirlo, costituiscono l'ambito in cui le Rsu/Rsa «o, in mancanza, i rappresentanti dei lavoratori e le strutture territoriali degli enti bilaterali di settore hanno diritto di essere informati e preventivamente consultati in merito alle scelte aziendali almeno una volta all'anno» (art. 12 comma 1). In primo luogo, infatti, il riferimento alle Rsu/Rsa avrebbe giustificato l'individuazione del limite dimensionale sulla soglia statutaria dei 15 dipendenti; in secondo luogo, il riferimento alle strutture territoriali degli anti-bilaterali avrebbe potuto suggerire persino di abbassare ulteriormente detto limite, soprattutto in considerazione dell'alternativa esplicitamente prevista dei rappresentanti dei lavoratori, da coinvolgere in assenza di Rsu/Rsa. Rimane ancora una volta da chiarire la natura di detti rappresentanti, compito affidato, pare di capire, ai contratti collettivi, di qualsiasi livello, i quali «definiscono la composizione delle commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva, nonché le sedi, i tempi, le modalità e i contenuti della consultazione» (art. 12 comma 2).

Quest'ultima, comunque, si svolge quanto meno:

a) sui dati economici e finanziari dell'impresa; b) sulle scelte strategiche, di investimento e sui relativi piani industriali, nonché sulla introduzione di nuovi prodotti e processi produttivi, esternalizzazioni e appalti; c) sulla introduzione di nuovi modelli organizzativi aziendali e sull'utilizzo di sistemi decisionali e di monitoraggio automatizzati; d) sull'adozione di piani a sostegno della transizione ecologica e digitale nonché della sostenibilità sociale dell'impresa; e) sulla situazione, sulla struttura e sull'evoluzione prevedibile dell'occupazione nell'ambito dell'impresa e dell'unità produttiva, sui contratti di lavoro, sulle misure di promozione della parità di genere, nonché sulle eventuali misure volte a prevenire conseguenze negative sui livelli occupazionali e promuovere la riqualificazione professionale dei lavoratori; f) sui programmi e piani formativi per i lavoratori (art. 12 comma 2)⁷.

Si potrebbe dire, quanto ai limiti dimensionali, un'occasione persa, rimediabile in sede di discussione parlamentare anche per evitare che la «partecipazione consultiva», al di là degli aspetti strutturali innovativi, finisca per essere un doppiopione dei diritti d'informazione e consultazione già ampiamente previsti dal diritto nazionale e dell'Unione Europea. Un consistente abbassamento del limite dimensionale, diciamo a 5 dipendenti, consentirebbe anche di dotare di senso la clausola di salvaguardia riferita, in forma non del tutto convincente, a «quanto previsto dalla legge o dai contratti collettivi di cui all'articolo 2, comma 1, lettera g), del decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25».

Costituisce, tuttavia, un sicuro elemento di differenziazione rispetto alla normativa vigente, la procedura di consultazione, la quale deve essere avviata, almeno una volta l'anno, da parte del datore di lavoro con la convocazione della Commissione, che, dice la Proposta, deve avvenire su istanza, senza, però, che si comprenda se da parte di chi (la Commissione nel suo insieme o anche soltanto una delle sue componenti). In ogni caso, dalla presentazione dell'istanza decorrono i cinque giorni entro i quali deve avere inizio la consultazione, durante la quale, i «rappresentanti dei lavoratori» (anche in questo caso sarebbe utile chiarire quali, se disgiuntamente, o se congiuntamente) possono presentare un parere scritto, che verrà allegato al verbale di consultazione. La mancata presentazione di quest'ultimo non impedisce che entro 10 giorni dall'inizio, salvo diverso accordo, la procedura si intenda conclusa (art. 14 comma 1). La consultazione si svolge con vincolo di riservatezza rispetto alle informazioni la cui divulgazione risulti in contrasto con normative di legge o con quanto stabilito dai contratti collettivi (art. 14 comma 4).

Entro trenta giorni dalla chiusura della procedura, inizia una nuova fase, con il datore di lavoro che convoca la commissione paritetica al fine di illustrare il risultato o, piuttosto, gli effetti, della consultazione e i motivi dell'eventuale mancato recepimento dei suggerimenti proposti nel parere della Commissione paritetica. Il riferimento a quest'ultima quale soggetto proponente, pur corretta-

⁷ Nei contenuti, la «partecipazione consultiva» ricorda molto i cosiddetti 'diritti sindacali di controllo', sui quali si veda Ales 2021a, 683 sgg.

mente enfatizzando il ruolo dei rappresentanti dell'impresa al suo interno, mal si concilia con l'attribuzione ai soli rappresentanti dei lavoratori della prerogativa di presentare un parere scritto. Anche l'obbligo di informazione delle Rsu/Rsa, al fine di «ricomporre la divergenza» appare impropriamente formulato, risultando esse parte della Commissione e, dunque, difficilmente titolate a svolgere il ruolo di mediazione che la Proposta pare affidare loro. In ogni caso, a tal fine, la procedura potrà essere prorogata di ulteriori quindici giorni (art. 14 comma 2), anche se non è chiaro rispetto a quale termine iniziale.

Nei casi di controversie interpretative in ordine alle modalità di esecuzione delle procedure, ovvero di presunte violazioni delle stesse, i componenti delle commissioni paritetiche, sembrerebbe, dunque, ciascuno di essi, possono rivolgersi alla Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (si veda *infra*) per ottenere un suo pronunciamento (art. 14 comma 6).

In caso di mancata composizione della divergenza, il verbale di consultazione deve essere inoltrato – sarebbe ben specificare da parte di chi – entro quindici giorni dalla chiusura della procedura di consultazione, per la quale manca, però, come detto, il termine *a quo* relativamente alla seconda fase, al Garante della sostenibilità sociale delle imprese (si veda *infra*) (art. 14 comma 3).

Allo stesso Garante, le Commissioni paritetiche trasmettono annualmente una comunicazione sull'avvenuto espletamento delle procedure di consultazione. Sempre annualmente, le esse trasmettono alla Commissione nazionale permanente la raccolta dei verbali relativi a tutte le consultazioni con esito negativo svolte nell'anno di riferimento (art. 14 comma 5).

Al pari dei componenti delle Commissioni paritetiche per la definizione di piani di miglioramento e innovazione, i componenti delle Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva risultano titolari del diritto «a ricevere un'adeguata formazione, anche in forma congiunta, non inferiore alle 24 ore annue, per lo sviluppo di conoscenze e competenze tecnico/specialistiche e trasversali» (art. 17 comma 1), per la somministrazione della quale «i rappresentanti dei lavoratori usufruiscono di permessi retribuiti secondo le modalità definite dai contratti collettivi» (art. 17 comma 2).

Allo stesso modo, i componenti delle Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva possono avvalersi dell'assistenza di esperti esterni, le cui spese sono a carico dell'azienda, anche attraverso gli enti bilaterali, entro i limiti previsti dai contratti collettivi nazionali (art. 18).

11. Il ruolo della bilateralità

Il riferimento agli enti bilaterali appena operato consente di evidenziare i passaggi della Proposta nei quali essi vengono chiamati in causa. Non molti invero e, comunque, non quanti ci si sarebbe potuto aspettare tenuto conto della rilevanza che detti enti hanno assunto per le micro e piccole imprese e per la considerazione nella quale sono tenuti da parte della Cisl.

Il richiamo, infatti, riguarda, per lo più, disposizioni di contorno, molte delle quali già evidenziate: la possibilità per i contratti collettivi di ricorrere al

«sistema della bilateralità» al fine di supportare forme di partecipazione organizzativa dei lavoratori nelle imprese che occupano meno di 35 lavoratori (art. 11 comma 4); la partecipazione delle strutture territoriali degli enti bilaterali di settore alle Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva (art. 12 comma 1); l'organizzazione, anche da parte degli enti bilaterali, dei corsi di formazione per i componenti delle Commissioni paritetiche per la definizione di piani di miglioramento e innovazione e delle Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva (art. 17 comma 3); la presa in carico delle spese per gli esperti esterni a carico delle aziende, nei limiti previsti dai contratti collettivi (art. 18 comma 2).

12. Il 'settore pubblico' allargato

Maggior attenzione ed enfasi sono, invece, riscontrabili nella Proposta per la partecipazione in quello che potremmo definire settore pubblico allargato. Da un lato, infatti, per le pubbliche amministrazioni, in maniera abbastanza prevedibile, la Proposta intende sostituire alla mera informazione che attualmente esaurisce l'indicazione legislativa circa l'esercizio partecipato delle prerogative datoriali/dirigenziali con la consultazione attraverso le Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva, ovviamente coincidenti con le Rsu, necessariamente presenti (art. 13). Dall'altro, nell'ottica della «partecipazione gestionale», impone alle società a partecipazione pubblica, di cui all'art. 2 comma 1, lett. n) d.lgs. n. 175 del 2016, di integrare il consiglio di amministrazione con almeno un amministratore nominato secondo le procedure previste dai contratti collettivi (art. 5).

Dall'altro ancora, la Proposta aggrega gli istituti di credito e le banche, le imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali (da intendersi, probabilmente, quelle già individuate ai fini dell'applicazione della l. n. 146 del 1990) e le società a partecipazione pubblica, le quali, tutte, devono costituire Commissioni paritetiche di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori (ancora una volta senza indicare quali, rinviando per le sole procedure di costituzione ai contratti collettivi nazionali di settore). Nelle Commissioni si dovrà discutere di: politiche di remunerazione del personale, compresi i dirigenti e gli amministratori; politiche di incentivazione della produttività del personale; politiche commerciali, ove presenti (art. 15).

13. I meccanismi premiali

Un aspetto particolarmente significativo e delicato della Proposta è quello relativo ai meccanismi premiali previsti, primariamente, dall'art. 19, rubricato «Agevolazioni fiscali per i lavoratori e per le imprese».

Detti benefici consistono, in primo luogo, nella deducibilità, nella determinazione del reddito imponibile ai fini IRPEF delle spese sostenute in attuazione del piano di partecipazione finanziaria e delle disposizioni per l'acquisto o per la sottoscrizione di strumenti finanziari da parte dei lavoratori, per un importo

annuo non superiore a 10.000 euro; dei premi per l'innovazione e l'efficienza (art. 19 comma 1).

In secondo luogo, nella deducibilità, con le modalità attuative che saranno stabilite con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, sentito il Ministro del lavoro e delle politiche sociali (art. 19 comma 3), dal reddito di impresa imponibile a fini fiscali, per un importo annuo non superiore a 10.000 euro, per ciascun lavoratore: a) degli interessi, nonché della quota parte del capitale, sui prestiti accordati ai lavoratori per la sottoscrizione o l'acquisto degli strumenti finanziari; b) della differenza tra il valore delle azioni, determinato sulla base del patrimonio netto della società risultante dall'ultimo bilancio approvato, e il prezzo al quale sono offerte per la sottoscrizione o la vendita ai lavoratori; c) dell'intero valore delle azioni o quote di capitale, determinato sulla base del patrimonio netto risultante dall'ultimo bilancio approvato, in caso di assegnazione gratuita (art. 19 comma 2).

In terzo luogo, nell'esonero totale dal versamento dei contributi previdenziali a carico del datore di lavoro, con esclusione dei premi e contributi dovuti all'Inail e ferma restando l'aliquota di computo delle prestazioni pensionistiche nonché nello sgravio totale dei contributi a carico del datore di lavoro di finanziamento della Naspi e, ma il riferimento è tecnicamente improprio, dello 0,30% previsto dall'art. 25 l. n. 845 del 1978 (art. 19 comma 4), a seguito dell'introduzione nell'organigramma aziendale delle figure dei referenti della formazione, dei piani di *welfare*, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e dei responsabili della diversità e della inclusione delle persone con disabilità (art. 11, comma 3 e art. 19 comma 4).

Detti benefici contributivi sono riconosciuti a condizione che i contratti che prevedono la costituzione di commissioni paritetiche a livello aziendale ovvero il riconoscimento di premi aziendali, unitamente ai piani di miglioramento e innovazione definiti dalle commissioni di riferimento (art. 11 comma 2) siano depositati in via telematica presso la Direzione territoriale del lavoro competente (art. 19 comma 5). Pare doversi intendere, quindi, che la sottoscrizione dei contratti costituisca una condizione ulteriore per l'ottenimento dei benefici. La disciplina è davvero criptica e andrebbe adeguatamente chiarita.

La medesima cripticità caratterizza, purtroppo, le disposizioni che, genericamente e, quindi, poco chiaramente, riconoscono il diritto a (quali dei?) meccanismi premiali: alle società che incentivano (non è dato sapere in quale modo) la partecipazione nel consiglio di sorveglianza (art. 3 comma 4); alle società che adottano la partecipazione nel consiglio di amministrazione o nel comitato per il controllo sulla gestione di amministratori designati secondo le procedure definite dai contratti collettivi (art. 4 comma 5); alle imprese che, per mezzo delle commissioni paritetiche a livello aziendale, definiscono piani di miglioramento e innovazione dotati dei contenuti previsti dalla Proposta (art. 10 comma 4).

Infine, meccanismi premiali ulteriori saranno definiti, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, per le imprese che abbiano ottenuto la certificazione di condotta responsabile (art. 21 comma 7). Sul punto si tornerà tra poco.

14. La Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori

La Proposta intende supportare la partecipazione anche attraverso l'attribuzione di un ruolo specifico al Cnel, presso il quale, all'esito dell'inserimento dell'art. 17-bis nella l. 30 dicembre 1986, n. 936, verrebbe istituita la Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori (di seguito «Commissione» – art. 20).

La Commissione sarebbe composta da un rappresentante del Cnel stesso, da un rappresentante del Ministero del lavoro e delle politiche sociali; da sei esperti designati dalle organizzazioni sindacali e sei designati dalle organizzazioni dei datori di lavoro presenti presso il Cnel; da tre esperti di diritto del lavoro e relazioni industriali o di gestione e organizzazione aziendale, scelti congiuntamente dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori e dei datori di lavoro presenti presso il Cnel (art. 20 comma 2). I componenti della Commissione, nominati con decreto del Ministro del lavoro e delle politiche sociali, durano in carica 5 anni (art. 20 comma 4).

I compiti della Commissione sono variegati.

Essi spaziano dalla pronuncia su eventuali controversie interpretative in ordine alle modalità di esecuzione delle procedure ovvero su presunte violazioni delle stesse (ad essa devolute da parte delle Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva: art. 14 comma 6), all'indicazione a queste ultime di eventuali misure correttive nei casi di violazione delle norme procedurali, relazionando al Garante della sostenibilità sull'eventuale loro mancato accoglimento (e non solo: si veda *infra*); dalla raccolta e valorizzazione delle buone prassi in materia di partecipazione dei lavoratori attuate dalle aziende, alla redazione, ogni due anni, di una relazione nazionale sulla partecipazione dei lavoratori nei luoghi di lavoro (locuzione usata qui per la prima volta); dalla presentazione al Cnel di proposte legislative volte a incoraggiare le varie forme di partecipazione, alla raccolta dei verbali delle riunioni delle commissioni paritetiche, senza, però, che sia mai specificato chi li debba trasmettere (art. 20 comma 5).

15. Il Garante della sostenibilità sociale delle imprese

Apparentemente eccentrica rispetto al tema della partecipazione si presenta l'istituzione (e non la «costituzione» come da rubrica dell'art. 21) del Garante della sostenibilità sociale delle imprese (di seguito Garante), un organismo (non un «meccanismo»: così, invece, l'art. 21 comma 3) consistente in un «ufficio», la cui struttura e composizione saranno determinate con decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri, di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, il Ministro delle imprese e del *made in Italy* e il Ministro dell'economia e delle finanze (art. 21 comma 2).

Peraltro, prerogativa unica del Garante è la «certificazione della condotta d'impresa responsabile delle società che, su base volontaria, si sottopongono alla valutazione, anche avvalendosi di modelli di sostenibilità sociale gestiti da soggetti indipendenti, al fine di individuare, prevenire, attenuare e rendere conto

dei danni esterni derivanti dagli impatti negativi sui diritti umani e dagli impatti ambientali negativi nelle attività che svolgono, nelle loro filiazioni e nella catena del valore cui partecipano» (art. 21 comma 3). Fin qui l'eccentricità risulta palese nonostante la promettente definizione di «impresa sostenibile» contenuta nella Proposta quale «impresa che persegue volontariamente il raggiungimento di obiettivi di equità sociale e di protezione ambientale con finalità economiche di creazione di valore per tutti i portatori di interesse» (art. 2 comma 1, lett. e)).

A conferma dell'eccentricità suonerebbe, poi, l'adozione da parte del Garante, ai fini del riconoscimento della sostenibilità sociale dell'impresa, di «modelli di valutazione che diano conto del contributo al raggiungimento degli obiettivi di benessere equo e sostenibile, come definiti dagli indicatori di cui all'articolo 10, comma 10-bis, della l. 31 dicembre 2009, n. 196» ovvero nell'art. 1 D. MEF 16 ottobre 2017» (art. 21 comma 4). Si tratta, infatti, come più o meno noto: del reddito medio disponibile aggiustato *pro capite*; dell'indice di disuguaglianza del reddito disponibile; dell'indice di povertà assoluta; della speranza di vita in buona salute alla nascita; dell'eccesso di peso; dell'uscita precoce dal sistema di istruzione e formazione; del tasso di mancata partecipazione al lavoro, con relativa scomposizione per genere; del rapporto tra tasso di occupazione delle donne di 25-49 anni con figli in età prescolare e delle donne senza figli; dell'indice di criminalità predatoria; dell'indice di efficienza della giustizia civile; delle emissioni di CO₂ e altri gas clima alteranti; dell'indice di abusivismo edilizio. Ciò che accomuna gli indicatori è il non aver nulla a che vedere con la partecipazione dei lavoratori.

Meno ad effetto ma più efficace e pertinente, sarebbe forse stato il limitarsi a prevedere l'adozione da parte del Garante, ai fini del riconoscimento della sostenibilità sociale dell'impresa, di modelli di valutazione che tengano conto di fattori ben più significativi ai fini della Proposta, quali quelli dalla stessa esplicitamente richiamati, seppure in sordina, ovvero l'adozione da parte dell'impresa di strumenti di partecipazione dei propri dipendenti e la significatività degli stessi; l'adozione di piani di azionariato; l'applicazione dei Ccnl maggiormente applicati ai settori di riferimento e l'esistenza di contrattazione aziendale o territoriale; la tipologia, quantità e qualità dei piani formativi per i lavoratori dipendenti (art. 21 comma 4).

In questa prospettiva, molto pertinente e significativa risulta la prerogativa di attivazione, *motu proprio*, da parte del Garante, di «verifiche per la certificazione della sostenibilità sociale delle imprese anche nel caso in cui esse non siano state richieste dall'impresa stessa». Ciò sulla base dei «verbali di mancato accordo» (*rectius* di «mancata composizione della divergenza»: art. 14 comma 3), delle comunicazioni annuali da parte delle Commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva (art. 14 comma 5) e delle segnalazioni, da parte delle stesse, di controversie interpretative in ordine alle modalità di esecuzione delle procedure ovvero di presunte violazioni delle stesse, indirizzate alla Commissione nazionale permanente (art. 14 comma 6) ma trasmesse da quest'ultima al Garante (art. 20 comma 5).

Altrettanto significativa risulta la previsione secondo la quale «gli atti relativi alla valutazione di sostenibilità sociale delle imprese, nonché la relativa certificazione con annesso giudizio, sono pubblicati sul sito istituzionale del Garante,

nonché in una sezione appositamente costituita sul sito istituzionale del Ministero del lavoro e delle politiche sociali» (art. 20 comma 6).

Al fine di stimolare la certificazione di sostenibilità sociale, la Proposta prevede che, con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze di concerto con il Ministro del lavoro e delle politiche sociali, sentito il Cnel, siano definiti meccanismi premiali ulteriori rispetto a quelli previsti dall'art. 19 per le imprese che l'abbiano ricevuta (art. 20 comma 7).

16. Conclusioni

La Proposta elaborata dalla Cisl costituisce, ad avviso di chi scrive, una stimolante e articolata base per una seria riflessione sulla partecipazione, alla quale saranno inevitabilmente chiamate le altre parti sociali, il legislatore e la dottrina.

Pur con le criticità evidenziate, più che altro a fini di miglioramento del testo in sede di dibattito parlamentare, la Proposta affronta, nelle sue molteplici sfaccettature, una tematica che tocca corde profonde del sistema di relazioni industriali italiano, a partire dall'approccio non pregiudizialmente e necessariamente conflittuale tra le parti.

Tuttavia, come evidenziato nell'Introduzione, lo sforzo delle Confederazioni sindacali, anche qualora diventasse unitario a sostegno di forme di partecipazione che, altrettanto non pregiudizialmente e necessariamente, escludano il conflitto, rischia di risultare vano in assenza di corrispondenza da parte delle strutture di rappresentanza, soprattutto territoriale, del mondo imprenditoriale e di una loro capillare opera di convincimento degli associati. Certamente, una simile operazione richiederebbe una notevole 'presa' di quelle strutture, difficilmente esercitabile in una fase così complessa della rappresentanza datoriale.

In questo scenario, un ruolo decisivo potrà essere giocato dall'Esecutivo e della sua maggioranza parlamentare nel favorire, accelerandolo, l'*iter* di discussione della Proposta che, stando almeno ad una impressione superficiale, potrebbe raccogliere consensi anche in quella parte della minoranza che, in passato, da maggioranza, aveva dato prova di non condividere l'approccio pregiudizialmente e necessariamente conflittuale di alcuni attori del sistema di relazioni industriali.

Riferimenti bibliografici

- Ales, E. 2012. "Il contropotere di democrazia industriale in Marcello Pedrazzoli: l'attualità di un pensiero." In *Risistemare il diritto del lavoro: liber amicorum Marcello Pedrazzoli*, a cura di L. Corazza, L. Nogler, 81 sgg. Milano: FrancoAngeli.
- Ales, E. 2014. "Quale futuro per il modello partecipativo in Italia?" In L. Zoppoli, A. Zoppoli, M. Delfino (a cura di), *Una nuova costituzione per il sistema di relazioni sindacali*, 37 sgg. Napoli: Editoriale Scientifica.
- Ales, E. 2020. "La partecipazione (bilanciata) nello Statuto dei Lavoratori: riflessioni sulle rappresentanze ex art. 9." *DLM I*: 15 sgg.
- Ales, E. 2021a. "I diritti sindacali di controllo nell'opera di Massimo Roccella: una rilettura in dialogo postumo." In M. Aimò, A. Fenoglio, D. Izzi, *Studi in memoria di Massimo Roccella*, 683 sgg. Napoli: Edizioni Scientifiche Italiane.

Ales, E. 2021b. "Who is afraid of unions representation? Some considerations on the SAP SE case in the light of EU Labour Law." *ILLe-J* 14, 2: 71-83.

Corti, M. 2012. *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*. Milano: Vita e pensiero.

Pedrazzoli, M. 1985. *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*. Milano: Giuffrè.