



DISEGNO DI LEGGE

d'iniziativa del senatore ADRAGNA

COMUNICATO ALLA PRESIDENZA IL 27 APRILE 2009

Norme per l'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione sulla
collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende

ONOREVOLI SENATORI. - Nel 60° anniversario della Costituzione, la ricognizione della Parte Prima individua nell'articolo 46 una norma programmatica rimasta inattuata. Va detto che essa non è la sola. Si pensi all'articolo 39 sulla registrazione dei sindacati aventi un ordinamento interno su base democratica; all'articolo 40 sulle leggi regolatrici del diritto di sciopero; all'articolo 41 sulla programmazione economica; all'articolo 42 sulla funzione sociale della proprietà privata; all'articolo 43 sui servizi pubblici essenziali e sulle fonti di energia; all'articolo 44 sull'aiuto alla piccola e media proprietà contadina; all'articolo 47 sulla promozione del risparmio popolare.

E tuttavia, l'articolo 46 - che sancisce «il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende» (una formula aperta, secondo la definizione di Treu) fra le disposizioni costituzionali non realizzate è quella che, negli scenari delle trasformazioni sociali del terzo millennio - dopo il crollo del Muro di Berlino e il tramonto delle ideologie che propugnavano la lotta di classe - appare disegnare una prospettiva di modernità e di progresso poiché si fonda su di un valore che può rivelarsi uno dei fattori decisivi per lo sviluppo economico del nostro Paese: e cioè il principio della non contrapposizione tra azienda e lavoratori e, anzi, della permanente cooperazione di questi ultimi nelle scelte decisionali e nella realizzazione dei processi produttivi dell'impresa, in nome dell'interesse comune alla sua crescita.

Tornano così di attualità le parole dell'onorevole Gronchi, futuro Presidente della Repubblica, nella seduta dell'Assemblea costituente del 14 maggio 1947, in occasione della discussione dell'attuale articolo 46

della Costituzione, il quale rilevò che l'articolo contiene due concetti: il primo si rifà esplicitamente alle esigenze della produzione, alla quale deve essere subordinata l'elevazione economica e sociale del lavoro, perché l'imperativo categorico in ogni tipo di sistema economico è quello di produrre di più affinché vi siano più utili da distribuire; il secondo concetto è quello della collaborazione, la quale vuol far salvi taluni principi senza dei quali non vi è ordinata e perciò feconda attività produttiva: primo fra tutti l'unità di comando nell'azienda, una «posizione gerarchica di compiti e di responsabilità della quale sarebbe assurdo e contrario agli interessi stessi dei lavoratori non tenere conto».

Va ricordato che le prime iniziative parlamentari volte a dare attuazione all'articolo 46 della Costituzione risalgono agli anni Novanta (vedi atto Camera n. 5744, Alemanno e altri, della XIII legislatura), e sono proseguite nella XIV legislatura (Cirielli ed altri, atto Camera n. 2023; Delbono e altri, atto Camera n. 4039), e nella XV legislatura (Treu/Adragna e altri, atto Senato n. 1177), senza peraltro approdare né in Assemblea e neppure al voto finale in Commissione.

Il presente disegno di legge intende riportarsi alle convincenti motivazioni che stavano all'origine di quest'ultima proposta, per la quale «il carattere collettivo della gestione (delle azioni) e la presenza di agevolazioni appaiono caratteristiche necessarie affinché l'azionariato dei dipendenti possa rivelarsi efficace quale: strumento di miglioramento continuo aziendale; strumento di partecipazione e di coinvolgimento nella gestione della società; canale di finanziamento «speciale» per l'impresa. Il raggiungimento di tali obiettivi rende lo strumento poten-

zialmente gradito a tutte le parti sociali coinvolte: gli azionisti, i lavoratori e la collettività, assumendo una valenza non meramente redistributiva, ma strategica nell'innovazione del sistema industriale e finanziario nazionale. La scelta di coinvolgere i lavoratori collettivamente nella proprietà (cioè tramite l'uso dello strumento azionario) consente di beneficiare in tutti i sensi della partecipazione (legando cioè i diritti patrimoniali e di voto) cosa che per esempio il *profit sharing* o la partecipazione per statuto dei lavoratori in sede di controllo non consentirebbero».

Sempre in analogia con le ragioni enunciate dal suddetto disegno di legge, per l'individuazione dei mezzi economici della partecipazione dei lavoratori si può pensare di «finanziare i finanziatori», cioè di canalizzare risorse finanziarie agevolate sui lavoratori affinché possano partecipare all'emissione. L'opportunità di favorire il finanziamento dei lavoratori verso l'impresa si giustifica anche per il ruolo segnaletico dell'*insider*-lavoratore che si mette in gioco e che di fatto si vincola così a garantire il proprio contributo in termini di impegno e di controllo.

Il meccanismo di auto-finanziamento che qui viene indicato è quello dei prestiti gratuiti erogati dalle banche agli aspiranti azionisti-lavoratori e la destinazione di una parte dell'accantonamento annuale del trattamento di fine rapporto (TFR), cespiti entrambi sottratti all'imposizione fiscale. Per quanto concerne l'approvvigionamento delle risorse finanziarie necessarie ad assicurare la partecipazione dei lavoratori nelle imprese non si può non rilevare che un primo passo in questa direzione è stato compiuto con la legge finanziaria per il 2004 (legge 24 dicembre 2003, n. 350) che nell'articolo 4, commi 112, 113, 114 e 115, ha istituito un Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese, allo scopo di sostenere programmi finalizzati alla parte-

cipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese medesime.

Ciò premesso, il principale punto di svolta del presente schema normativo rispetto alle elaborazioni precedenti è costituito dal diverso strumento istituzionale individuato per la realizzazione dei piani azionari dei lavoratori, e cioè la fondazione, qual è disciplinata dal codice civile.

Siffatta scelta si fa preferire all'ipotesi, adombrata in una delle precedenti proposte legislative, di affidare l'attuazione dei piani a società di investimento a capitale variabile (SICAV) e ciò per la maggiore snellezza di funzionamento delle fondazioni e per il loro assoggettamento ai controlli della pubblica autorità, garanzia di una corretta amministrazione e della certezza del perseguimento degli scopi previsti dallo statuto e dalla legge per la gestione delle azioni dei lavoratori.

Il tema del valore sociale che tali azioni rivestono venne affrontato dalla Commissione nazionale per le società e la borsa (Consob) nel corso di un'audizione dinanzi alla Camera dei deputati (Commissioni riunite VI e XI, 5 febbraio 2004). Secondo la suddetta Autorità indipendente la possibilità di distribuire ai dipendenti parte degli utili generati dall'impresa attraverso lo strumento azionario svolge una indubbia funzione di stimolo del lavoratore e realizza un principio di uguaglianza sostanziale attraverso una compiuta valorizzazione del capitale-lavoro. Se pure le ricerche in materia non hanno fornito risultati incontrovertibili, nei casi in cui sono state poste in essere forme retributive collegate agli utili dell'impresa si è generata una tendenza all'aumento della produttività aziendale.

La Consob pose inoltre l'accento sulla «possibilità di prevedere [...] forme di partecipazione dei lavoratori alla gestione della società utilizzando ad esempio lo strumento degli accordi parasociali. [...] In alternativa alla partecipazione all'organo di gestione, si potrebbe pensare alla partecipazione dei la-

voratori nell'ambito degli organi che svolgono funzioni di vigilanza e controllo sulla gestione, onde evitare eccessive conflittualità sulle scelte strategiche dell'impresa che potrebbero rendere difficoltosi i processi decisionali all'interno dell'azienda».

Circa la posizione della Confindustria in ordine alla partecipazione dei lavoratori alla gestione e ai risultati d'impresa si deve ricordare l'intervento, in sede di audizione dinanzi alle Commissioni riunite Finanze e Lavoro della Camera dei deputati del 12 febbraio 2004, svolto dai rappresentanti Guidi, Usai, Riccardi e La Monica.

Essi sottolinearono che «il miglioramento della competitività passa necessariamente attraverso la definizione di un sistema più partecipativo e più qualificato di coinvolgimento dei dipendenti nella vita dell'impresa, non si può, tuttavia, non rilevare come il tema della partecipazione azionaria dei lavoratori si connetta in modo indissolubile al dibattito sui diritti di partecipazione dei lavoratori negli organismi di gestione e di controllo delle società. [...] In tale prospettiva l'organo di rappresentanza degli azionisti-dipendenti non dovrebbe coincidere con il sindacato che, avendo obiettivi e funzioni diverse, potrebbe trovarsi in conflitto di ruolo [...]. Da quanto accennato già emerge in modo evidente che l'azionariato è un argomento tutt'altro che neutrale in quanto può modificare delicati equilibri organizzativi e influenzare la definizione di numerose variabili d'impresa quali le politiche del personale e retributive, le relazioni industriali e la partecipazione dei dipendenti ai processi di accumulazione finanziaria».

In conclusione la Confindustria rilevò che fosse «opportuno [...] lasciare alla negoziazione tra le parti sociali, così come sollecitato anche dalle normative comunitarie, la facoltà di studiare applicazioni *ad hoc* e innovative».

Nel delineare il quadro dei principi della collaborazione dei lavoratori nella gestione delle aziende e della loro partecipazione

agli utili appare oltremodo utile ricordare le principali esperienze straniere in questo campo, ormai consolidate da molti decenni.

In Francia l'*Ordonnance* n. 86-1135 del 21 ottobre 1986 prevede per le società di capitali la facoltà di concedere, attraverso modifiche statutarie, voto deliberativo ai rappresentanti dei lavoratori il cui numero non può essere inferiore a quattro. L'accesso agli utili è una forma facoltativa di coinvolgimento dei dipendenti ai profitti aziendali che assume la denominazione di «*intérêt*» ed è in vigore dal 1956. Le ultime statistiche disponibili riguardano l'anno 2005 e dicono che furono distribuiti 6 miliardi di euro per 4,2 milioni di dipendenti, con una media *pro capite* di 1.400 euro.

Per le aziende con più di cinquanta addetti funziona invece la «*participation*», resa obbligatoria dal 1967. Sempre per il 2005 le cifre ufficiali affermano che essa consentì di ripartire 7 miliardi di euro fra 4,2 milioni di lavoratori, con una media *pro capite* di 1.400 euro.

Proprio di recente il Presidente della Repubblica Sarkozy ha dichiarato che, sul fronte dell'«interessamento», si dovrà fare meglio, tenuto conto che nelle imprese con meno di cinquanta addetti lavora oltre il 40 per cento dei francesi ma dove meno di un lavoratore su dieci viene coinvolto da un accordo aziendale sugli utili. Egli ha pertanto preannunziato una nuova legge che introdurrà un credito di imposta del 20 per cento dei premi versati ai lavoratori in favore sia delle piccole e medie imprese che non avevano mai attivato accordi aziendali di «interessamento» e sia per quelle dove il sistema è già operante. La legge stabilirà il termine di due anni per una prima verifica: le aziende che non avranno raggiunto l'accordo con i lavoratori per la distribuzione degli utili saranno obbligate a stipularlo.

In Germania le relazioni industriali si svolgono all'insegna di una distinzione netta di compiti e di funzioni tra il sindacato e la rappresentanza dei lavoratori affidata alla

«C.I. - Commissione Interna». Al primo spetta la legittimazione per la contrattazione collettiva e la materia degli accordi tariffari, mentre la C.I. - che rappresenta tutti i lavoratori, compresi quelli non iscritti al sindacato - si occupa essenzialmente dei piani organizzativi aziendali e delle problematiche connesse come gli orari, i turni di lavoro, la formazione del personale, i licenziamenti, e così via. Anche nella Repubblica Federale sono previste misure di partecipazione agli utili (*Erfolgsbeteiligung*) o di partecipazioni azionarie che possono assumere livelli più o meno significativi in un sistema caratterizzato dalla «cogestione» ossia dall'inserimento dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di vigilanza delle imprese.

La materia della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese non può prescindere dal diritto dell'Unione europea, che, a grandi linee, comprende:

- il regolamento (CE) n. 2157/2001 del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, che istituisce lo statuto della Società europea (SE) e la direttiva 2001/86/CE del Consiglio, dell'8 ottobre 2001, che prevede il coinvolgimento dei lavoratori alle decisioni societarie a livello di vigilanza e di sviluppo delle strategie di impresa (ma non di gestione corrente, che resta di competenza della direzione aziendale);

- la direttiva 2002/14/CE del Parlamento europeo e del Consiglio, dell'11 marzo 2002, che istituisce il sistema dell'informazione e della consultazione dei lavoratori;

- la raccomandazione n. 92/443/CEE del Consiglio, del 27 luglio 1992, concernente la promozione della partecipazione dei lavoratori subordinati ai profitti e ai risultati dell'impresa;

- la direttiva 2003/72/CE del Consiglio, del 22 luglio 2003, che accompagna il regolamento (CE) n. 1435/2003 del Consiglio, del 22 luglio 2003, istitutivo della Società cooperativa europea.

Da ricordare inoltre la direttiva 94/45/CE del Consiglio, del 22 settembre 1994, relativa all'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, direttiva trasfusa nell'ordinamento italiano con il decreto legislativo 2 aprile 2002, n. 74.

Per completezza di riferimenti normativi occorre ricordare che il codice civile già prevede (articolo 2349) speciali categorie di azioni da assegnare ai lavoratori, con esclusione del diritto di opzione dei soci (articolo 2441, quarto comma). L'azionariato dei lavoratori viene sostenuto da apposite esenzioni fiscali e contributive entro limiti fissati dalla legge e purché le azioni non siano cedute o ritrasferite per almeno tre anni.

Il presente disegno di legge, al fine di dare finalmente attuazione al programma contenuto nell'articolo 46 della Costituzione, traduce in un sistema compiuto gli obiettivi fissati dalla norma costituzionale.

Esso si compone di 6 articoli dei quali:

- l'articolo 1 enuncia le finalità della legge;

- l'articolo 2 disciplina le modalità di informazione e di consultazione dei lavoratori nel quadro della collaborazione;

- l'articolo 3 regola la costituzione dei piani di azionariato per i lavoratori attraverso l'istituzione di apposite fondazioni il cui patrimonio è finalizzato all'acquisto e alla gestione delle azioni delle società di cui i lavoratori sono dipendenti;

- l'articolo 4 disciplina il conferimento delle risorse finanziarie alle fondazioni attraverso la devoluzione di una quota dei trattamenti di fine rapporto e/o dei corrispettivi di prestiti gratuiti da parte di istituti bancari; la distribuzione degli utili ai dipendenti; l'attribuzione alle imprese del credito di imposta del 25 per cento degli utili di partecipazione che esse versano ai dipendenti;

- l'articolo 5 prevede che, con il consenso dei dipendenti, i premi di produzione siano convertiti in azioni della società;

- l'articolo 6 propone che i contratti collettivi possano prevedere che uno dei sindaci delle società per azioni in cui parte delle azioni sia detenuta dalla fondazione, venga nominato dall'assemblea dei soci su designazione della fondazione medesima;

- l'articolo 7 estende alle aziende non costituite in società per azioni le forme di collaborazione previste dalle disposizioni dei precedenti articoli, in quanto applicabili.

Inoltre, per l'importanza che esse rivestono nella prospettiva in cui si colloca il presente disegno di legge, vanno richiamate le dichiarazioni di un autorevole membro del Governo circa i rapporti tra imprese e lavoratori: «Noi ipotizziamo una fase *post* ideologica nella quale lavoratori e imprenditori condividono obiettivi e risultati [...]. Perché non prevedere forme di azionariato dei lavoratori, che se realizzate d'intesa fra le parti, possano consentire a un rappresentante dei lavoratori di avere un posto nel collegio sindacale, sede del controllo sulla trasparenza del bilancio?»; «Il Governo è contrario all'idea di una partecipazione alla gestione. Però dobbiamo avvicinare sempre più il salario alla condivisione degli utili. Uno dei modi potrebbe essere quello di distribuire titoli dell'azienda: titoli speciali, con limitati diritti di alienabilità [...]. Magari i lavoratori potrebbero esprimere propri rappresentanti

all'interno del collegio sindacale, per verificare la trasparenza del bilancio. E in questa ottica il bilancio può essere la misura di una buona parte del guadagno per i dipendenti» (Maurizio Sacconi, Ministro del lavoro, della salute e delle politiche sociali, interviste al «Corriere della Sera» del 25 maggio 2008 e a «Panorama» del 17 luglio 2008)

Significativamente, le questioni poste dal Ministro hanno trovato riscontro positivo in una parte importante del mondo sindacale: la CISL infatti ritiene che la compartecipazione dei dipendenti nelle aziende non significa solo mettere più soldi in busta paga, ma coinvolgere i lavoratori nella produttività, e quindi nell'utile dell'azienda, essendo auspicabile che essi partecipino «direttamente al rischio e ai profitti d'impresa, diventando azionisti» (Raffaele Bonanni, intervista a «Panorama» del 25 maggio 2008).

Da ultimo non si può non rilevare che, a rendere ancora più attuale la scelta politico-legislativa volta ad introdurre l'azionariato dei dipendenti delle aziende, sovviene il «modello Detroit» che - attraverso l'ingresso della *United Automobile Workers* nel capitale della Chrysler sotto la spinta della drammatica crisi economico-finanziaria americana - si viene affermando come strumento di salvataggio delle grandi industrie e, contemporaneamente, come nuovo inizio di una significativa compartecipazione dei sindacati dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa.

DISEGNO DI LEGGE

Art. 1.

(Finalità)

1. La presente legge, in attuazione dell'articolo 46 della Costituzione, disciplina i modi e i limiti del diritto dei lavoratori a collaborare alla gestione delle aziende costituite in società per azioni o in altre forme.

Art. 2.

(Procedure di informazione e consultazione dei lavoratori)

1. I contratti collettivi o, in mancanza, quelli aziendali, prevedono procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori, attraverso le loro rappresentanze sindacali:

a) sulla situazione economico-produttiva dell'impresa;

b) sui programmi di sviluppo e sulla prevedibile evoluzione dei flussi occupazionali;

c) sui cambiamenti dell'organizzazione del lavoro nonché del funzionamento delle unità e dei reparti produttivi. L'azienda interpellata le rappresentanze dei lavoratori, anche su loro richiesta, circa l'opportunità di introdurre nuovi *standard* di lavoro volti a migliorare i processi produttivi.

2. Ferma restando per le imprese e i gruppi d'impresе di dimensioni comunitarie l'applicazione della direttiva 94/45/CE del Consiglio, del 22 settembre 1994, le disposizioni sulle informazioni riservate di cui all'articolo 11 del decreto legislativo 2 aprile 2002, n. 74, si applicano anche a tutte le altre imprese costituite in società per azioni.

Art. 3.

*(Piani di azionariato per i lavoratori.
Costituzione di fondazioni)*

1. La collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende costituite in società per azioni si attua attraverso i piani di azionariato dei dipendenti, volontariamente istituiti sulla base dei contratti collettivi o dei contratti aziendali di categoria.

2. Le rappresentanze sindacali unitarie, ovvero le rappresentanze sindacali aziendali o, in mancanza, le associazioni territoriali di categoria aderenti alle confederazioni dei lavoratori più rappresentative a livello nazionale promuovono i piani di azionariato attraverso la costituzione di apposite fondazioni ai sensi degli articoli 14 e seguenti del codice civile.

3. L'atto costitutivo delle fondazioni deve prevedere:

a) le modalità del conferimento delle somme da parte dei lavoratori dell'azienda per la costituzione del patrimonio della fondazione;

b) le modalità di formazione dei piani di azionariato riferiti a ciascuna azienda;

c) l'acquisto e la gestione delle azioni delle società in rappresentanza dei lavoratori delle rispettive aziende;

d) i criteri e le modalità di erogazione delle rendite azionarie.

Art. 4.

(Patrimonio delle fondazioni)

1. I contratti collettivi o aziendali possono stabilire che i lavoratori provvedano alla costituzione del patrimonio della fondazione attraverso la devoluzione di una quota del trattamento di fine rapporto ovvero mediante il corrispettivo di prestiti gratuiti erogati dalle banche, i cui oneri finanziari sono deducibili dal reddito di impresa dei soggetti eroganti.

Le modalità e le condizioni dei prestiti sono disciplinati con decreto del Ministro dell'economia e delle finanze, di concerto con il Ministro del lavoro, della salute e della politiche sociali.

2. Le somme di cui il lavoratore consegue la disponibilità in applicazione del comma 1 sono deducibili dal suo reddito complessivo.

3. Gli utili azionari riscossi dalle fondazioni e distribuiti ai lavoratori non costituiscono redditi da lavoro dipendente, ai sensi dell'articolo 51, comma 2, lettera g), del testo unico delle imposte sui redditi di cui al decreto del Presidente della Repubblica 22 dicembre 1986, n. 917, e non sono altrimenti soggetti a imposizione tributaria.

4. Alle imprese è riconosciuto un credito d'imposta pari al 25 per cento degli utili azionari che esse destinano ai dipendenti attraverso le fondazioni.

Art. 5.

(Convertibilità in azioni dei premi di produzione)

1. I contratti collettivi o aziendali possono prevedere che gli importi dei premi di produzione attribuiti alla generalità dei dipendenti dell'azienda o a particolari categorie di essi siano convertiti in azioni della società, da assegnare consensualmente ai lavoratori. A tali azioni si applica la disposizione di cui all'articolo 4, comma 3.

Art. 6.

(Designazione di un sindaco da parte dei dipendenti azionisti delle società per azioni)

1. Il contratto collettivo o aziendale può prevedere che uno dei sindaci della società per azioni, delle quali una parte sia detenuta dalla fondazione, sia nominato dall'assemblea dei soci su designazione della fondazione medesima.

Art. 7.

(Aziende non costituite in società per azioni)

1. I contratti collettivi o aziendali possono prevedere forme di collaborazione dei lavoratori alla gestione delle aziende non costituite in società per azioni, sulla base delle disposizioni della presente legge in quanto applicabili.

