

PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI A GESTIONE, CAPITALE E UTILI DELL'IMPRESA: UNA PROPOSTA SVUOTATA

Il 18 gennaio 2024 è iniziato, presso le Commissioni riunite VI Finanze e XI Lavoro, l'esame di diverse proposte di legge recanti disposizioni in materia di **partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati di impresa**. Nella seduta del 24 aprile 2024, anche grazie all'espressa **volontà del Gruppo del PD-IDP**, la **proposta di legge di iniziativa popolare** sulla quale la **Cisl** ha raccolto 400 mila firme è stata adottata quale **testo base** (AC1573).

Questa **proposta di legge, pesantemente modificata** nel corso dei lavori in commissione, è stata **approvata il 26 febbraio 2024**.

Nonostante l'**art. 46 della Costituzione** abbia previsto ormai quasi ottant'anni fa che "ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro e in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il **diritto dei lavoratori a collaborare**, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla **gestione delle aziende**", la proposta di legge affronta una **questione che non ha mai trovato attuazione nel nostro ordinamento**.

A seguito dell'approvazione di proposte emendative nel corso dell'esame in sede referente, la proposta di legge risulta composta da **15 articoli** (rispetto ai 22 originari), **il primo** dei quali, con l'intento di dare finalmente attuazione al dettato costituzionale, enuncia che la **finalità** è quella di disciplinare "la **partecipazione gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva dei lavoratori alla gestione, all'organizzazione, ai profitti e ai risultati** nonché alla **proprietà delle aziende**", rafforzando "la **collaborazione tra i datori di lavoro e i lavoratori**" e i "processi di **democrazia economica** e di sostenibilità delle imprese".

Il problema è che, come detto, terminato l'esame in sede referente l'**impianto della proposta** risulta **fortemente ridimensionato**. Come ha sottolineato nel corso del suo intervento in Aula il [deputato del PD-IDP Arturo Scotto](#), ci si trova "di fronte a un **testo stravolto e svuotato**, alla trasformazione di una proposta di legge in poco più di un ordine del giorno".

Per quanto riguarda il merito, le modifiche apportate trasferiscono la **titolarità** della previsione e della disciplina **delle diverse forme di partecipazione dalla contrattazione collettiva alla disponibilità delle imprese** di includere o meno nei propri statuti la presenza negli **organismi aziendali** (art. 3 consiglio di sorveglianza e art. 4 consiglio di

amministrazione) di rappresentanti dei lavoratori, subordinando però tale facoltà alla condizione della previa disciplina nei contratti collettivi. E altrettanto si può dire per quanto concerne i **piani di partecipazione finanziaria** (art. 6) e i **piani di miglioramento e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro** (art. 7).

Un forte ridimensionamento è stato prodotto anche con riferimento alla **consultazione preventiva** (art. 9) che ora diviene **facoltativa, non più obbligatoria**, e il cui oggetto rimane indeterminato, a differenza di quanto disponeva il corrispondente art. 12, co. 2, della proposta di legge di iniziativa popolare.

È quindi evidente che al di là di un'**adesione di facciata** che le **forze di maggioranza** hanno da subito annunciato in varie occasioni e con diverse dichiarazioni, l'azione portata avanti con gli emendamenti approvati rivela una **sostanziale diffidenza** nei confronti di ogni forma di effettiva innovatività delle disposizioni. Ne è riprova anche la soppressione dell'art. 5, sulla Disciplina della partecipazione nelle società a partecipazione pubblica, e dell'art. 13, sulla Consultazione nelle pubbliche amministrazioni, della proposta di legge di iniziativa popolare. In particolare, la soppressione dell'art. 5 che disponeva l'obbligatorietà dell'integrazione dei consigli di amministrazione delle società partecipate con componenti espressione dei lavoratori è stata motivata con l'esigenza di scongiurare che tale previsione potesse interferire e condizionare il processo di privatizzazioni in atto.

Va infine sottolineato che le **misure fiscali incentivanti la partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori** (art. 5 su distribuzione degli utili e art. 6 sui dividendi corrisposti in ragione delle azioni distribuite ai lavoratori in sostituzione dei premi di risultato), per le quali sono stanziati rispettivamente 49 milioni e 21 milioni di euro, valgono sostanzialmente per il **solo 2025** e corrispondono a quanto già stanziato in Legge di Bilancio per tale legge. Non è dato sapere cosa sarà per gli anni a venire e, soprattutto, non è possibile ipotizzare quanto inciderà la possibilità di usufruire dei benefici fiscali per la distribuzione dei dividendi (art. 6), visto che tale ipotesi è rimessa a una facoltà delle imprese di definire o meno i piani di partecipazione finanziaria.

Insomma, come ha evidenziato sempre **Arturo Scotto**, **"l'eliminazione del principio della contrattazione collettiva** conduce, sostanzialmente, al fatto che **l'applicazione di questa legge sulla partecipazione** sarà pienamente ed esclusivamente nella **facoltà degli statuti delle imprese...** Saranno le imprese che, per gentile concessione di qualche imprenditore illuminato, consentiranno ai lavoratori di partecipare: **senza alcuna obbligatorietà**, tutto dentro una **dimensione facoltativa**, senza poter utilizzare nessuno strumento che imponga una ciclicità delle riunioni degli organismi bilaterali, degli organismi di partecipazione e degli organismi di sorveglianza, definiti all'interno della partecipazione gestionale e organizzativa piuttosto che consultiva".

Concetti, questi, ribaditi nella sua dichiarazione di voto finale anche dalla [deputata del PD-IDP Cecilia Guerra](#), che ha sottolineato come nel testo approvato, di fatto ogni forma di partecipazione sia "subordinata al favore e, quindi, alla **gentile concessione da parte delle imprese**".

Oltretutto, come la stessa Cecilia Guerra ha osservato, anche il **titolo** della proposta di legge è stato **modificato in modo significativo**: “il titolo della Cisl diceva ‘Per una governance d’impresa partecipata dai lavoratori’. Una governance d’impresa. Cosa è rimasto della governance? È rimasto ‘Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili dell’impresa’. Cosa manca da questo elenco, stando alle definizioni che pure la proposta di legge meritoriamente elenca? Mancano la partecipazione organizzativa, la partecipazione consultiva e il diritto all’informazione”.

Data questa situazione, gli **emendamenti del PD-IDP** sono stati ispirati dall’accettazione della sfida culturale posta dalla proposta di legge popolare – tanto da chiedere, come già detto, che fosse adottata come testo base – e hanno avuto come obiettivo la volontà di assicurare:

- che la **partecipazione gestionale** costituisca un obbligo legale negli ambiti imprenditoriali previsti dalla legge (consiglio di amministrazione, consiglio di sorveglianza) e abbia per protagonisti i lavoratori organizzati sindacalmente, condizione per poter realizzare una effettiva condivisione del potere o una partecipazione al suo esercizio;
- che la **partecipazione organizzativa** preveda la creazione di una “sede” in cui direzione e lavoratori (di designazione sindacale) possano discutere, su iniziativa dell’una o degli altri, dei temi fondamentali dell’organizzazione, dei processi e dei risultati produttivi;
- che la **partecipazione consultiva** sia articolata in maniera coerente con quanto già previsto dal nostro ordinamento attraverso il [decreto legislativo 25/2007](#) e sia agibile anche dai lavoratori e dalle loro rappresentanze, con la previsione che in caso di violazione di tale diritto sia configurabile una condotta antisindacale ai sensi dello Statuto dei lavoratori.

Tali proposte non hanno trovato **alcuna disponibilità da parte di maggioranza e Governo**. Resta così un quadro che sinteticamente si può così riassumere:

- la **proposta della Cisl** ha rimesso l’esercizio del diritto alla partecipazione dei lavoratori alla “capacità” e alla forza negoziale delle parti sottoscrittrici dei contratti nazionali settoriali;
- gli **emendamenti del PD** sono stati finalizzati a stabilire legislativamente una base comune di diritti per tutti i lavoratori, a prescindere dal settore di appartenenza, su cui si innesta la “capacità” e la forza negoziale delle parti per definire ulteriori diritti e le modalità per il loro esercizio;
- le **modifiche apportate in sede referente** hanno spostato la titolarità della definizione delle modalità di esercizio del diritto alla collaborazione e alla gestione delle aziende all’autonomia statutaria delle medesime imprese, ma solo “**qualora disciplinata dai contratti collettivi**”.

Elemento positivo, invece, è stato il parere favorevole di Governo e relatori sugli emendamenti soppressivi, tra i quali quello del Pd a prima firma Arturo Scotto, che hanno **cancellato il riferimento**, accanto ai **contratti** comparativamente più rappresentativi, a

quelli **stipulati da associazioni sindacali "maggiormente rappresentative"**, che secondo lo stesso Scottò, avrebbe rappresentato "il tentativo di introdurre surrettiziamente contratti pirata".

Detto che per tutto questo il **voto del Gruppo del PD-IDP** alla Camera dei deputati è stato di **astensione**, ecco le **principali misure** contenute nella proposta di legge.

Per maggiori approfondimenti si rinvia ai lavori parlamentari della proposta di legge d'iniziativa popolare: "La partecipazione al lavoro. Per una governance d'impresa partecipata dai lavoratori" AC 1573 e ai relativi dossier dei Servizi Studi della Camera e del Senato.

Assegnato alle Commissioni riunite VI Finanze e XI Lavoro.

FINALITÀ E CAMPO DI APPLICAZIONE

Viene disciplinata la **partecipazione gestionale, economica e finanziaria, organizzativa e consultiva** dei lavoratori alla gestione, all'organizzazione, ai profitti, ai risultati e alla proprietà delle aziende, e si individuano le forme di promozione e incentivazione in attuazione dell'**articolo 46 della Costituzione**, che riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende, e nel rispetto dei principi e dei vincoli derivanti dall'ordinamento dell'Unione europea e internazionale, introducendo norme finalizzate a rafforzare la collaborazione tra i datori di lavoro e i lavoratori, preservando e incrementando i livelli occupazionali (**art. 1**).

Si definiscono i concetti di:

- **partecipazione gestionale**, intendendosi per tale la pluralità di forme di collaborazione dei lavoratori alle scelte strategiche dell'impresa (**art. 2, co.1, lett. a**);
- **partecipazione economica e finanziaria**, intendendosi per tale la partecipazione dei lavoratori ai profitti e ai risultati dell'impresa, anche tramite forme di partecipazione al capitale, tra cui l'azionariato (**art. 2, co.1, lett. b**);
- **partecipazione organizzativa**, intendendosi per tale il complesso delle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni relative alle varie fasi produttive e organizzative della vita dell'impresa (**art. 2, co.1, lett. c**);
- **partecipazione consultiva**, intendendosi per tale la partecipazione che avviene attraverso l'espressione di pareri e proposte sul merito delle decisioni che l'impresa intende assumere (**art. 2, co.1, lett. d**);
- **enti bilaterali**, intendendosi per tali gli organismi costituiti a iniziativa di una o più associazioni dei datori e dei prestatori di lavoro comparativamente più rappresentative quali sedi privilegiate per la regolazione del mercato del lavoro (di cui all'art. 2, c. 1, lett. h), del D.Lgs. 276/2003) (**art. 2, co.1, lett. f**);

- **contratti collettivi**, intendendosi per tali i contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali **comparativamente più rappresentative** (un emendamento approvato in sede referente aveva aggiunto anche quelle “maggiormente rappresentative”, ma anche grazie ad un nostro emendamento accolto da Governo e relatori e approvato in Aula si è tornati alla definizione originaria) sul piano nazionale e i contratti collettivi aziendali stipulati dalle loro rappresentanze sindacali aziendali ovvero dalla rappresentanza sindacale unitaria ai sensi dell'art. 51 del decreto legislativo n. 81 del 2015 (art. 2, co. 1, lett. e)).

PARTECIPAZIONE GESTIONALE

La **partecipazione gestionale dei lavoratori** è disciplinata in modo diverso a seconda che l'impresa adotti o meno il **sistema dualistico**, che prevede la presenza di un “**consiglio di gestione**” e di un “**consiglio di sorveglianza**”. La gestione dell'impresa spetta esclusivamente al consiglio di gestione, nominato dal consiglio di sorveglianza. A quest'ultimo spettano invece compiti diversi, tra cui le funzioni di vigilanza, le responsabilità del collegio sindacale e parte delle funzioni dell'assemblea ordinaria.

Nelle **imprese articolate secondo il sistema dualistico**, gli **statuti** possono prevedere, qualora disciplinata dai **contratti collettivi**, la **partecipazione di uno o più rappresentanti** dei lavoratori dipendenti nel **consiglio di sorveglianza** (art. 3). L'individuazione di questi rappresentanti è regolata sulla base delle procedure definite dai contratti collettivi, nel rispetto dei requisiti di professionalità e onorabilità richiesti per i componenti del consiglio e delle cause di esclusione della relativa nomina. Tra i membri del consiglio di sorveglianza può essere prevista la presenza di almeno un rappresentante dei lavoratori che aderiscono a piani di partecipazione finanziaria.

Nelle **società che non adottano il sistema dualistico**, gli **statuti** possono prevedere, qualora disciplinata dai **contratti collettivi**, la **partecipazione al consiglio di amministrazione** e, ove costituito, al **comitato per il controllo sulla gestione**, di **uno o più amministratori**, rappresentanti gli interessi dei lavoratori dipendenti, individuati dai lavoratori dipendenti della società sulla base delle procedure definite dai contratti collettivi (art. 4).

PARTECIPAZIONE ECONOMICA E FINANZIARIA DEI LAVORATORI

Viene **ridotta, per il 2025, dal 10 al 5 per cento**, entro il limite di importo complessivo di 5 mila euro lordi (invece dei 3 mila previsti a regime), l'**aliquota dell'imposta sostitutiva dell'Irpef** (e delle relative addizionali regionali e comunali) di cui all'art. 1, co. 182, della legge n. 208 del 2015, relativa alle somme derivanti dalla distribuzione ai lavoratori dipendenti di una **quota di utili di impresa** non inferiore al 10 per cento degli utili complessivi, se erogate in esecuzione di contratti collettivi aziendali o territoriali (art. 5, co.1).

Si prevede l'applicazione, in quanto compatibili, delle ordinarie disposizioni in materia di **imposte dirette ad accertamento, riscossione, sanzioni e contenzioso** (art. 5, co.2), prevedendo che alle minori entrate derivanti dall'attuazione di quanto detto, pari a **49 milioni di euro per il 2025** e a 800 mila euro per il 2026 si provvede ai sensi del successivo art. 15, co. 1 (art. 5, co. 3).

Si prevede che nelle aziende possano essere contemplati, in conformità della normativa vigente, **piani di partecipazione finanziaria dei lavoratori dipendenti**, cui è riconosciuta la possibilità di individuare, stabilendo le relative condizioni di partecipazione, gli **strumenti di partecipazione dei lavoratori al capitale della società** di cui agli artt. 2349, 2357, 2358 e 2441, co. 8, del codice civile. In particolare ([art. 6, co. 1](#)): azioni e strumenti finanziari a favore dei prestatori di lavoro; acquisto delle proprie azioni; altre operazioni sulle proprie azioni; diritto di opzione per le azioni di nuova emissione.

Questi piani possono individuare l'**attribuzione di azioni in sostituzione di premi di risultato**, ferma restando la disciplina, di cui all'art. 1, co. 184-*bis*, della legge n. 208 del 2015, che **esclude dalla formazione del reddito di lavoro dipendente e dall'applicazione dell'imposta sostitutiva dell'Irpef** e delle addizionali regionali e comunali, pari al 10 per cento, taluni contributi e i **valori delle azioni offerte alla generalità dei dipendenti**.

Si disciplina, limitatamente al 2025, il **regime fiscale dei dividendi** corrisposti ai lavoratori e derivanti dalle predette azioni attribuite in sostituzione di premi di risultato. Nello specifico, viene prevista l'**esenzione** dalle imposte sui redditi di tali dividendi, per un importo non superiore a 1.500 euro annui, nella misura pari al **50 per cento** del loro ammontare. Si specifica infine che alle minori entrate derivanti dall'attuazione di quanto detto, pari a **21 milioni di euro per il 2025**, si provvede ai sensi del successivo art. 15, co. 1 ([art. 6, co. 2](#)).

PARTECIPAZIONE ORGANIZZATIVA

Per attuare la **partecipazione organizzativa** dei lavoratori all'impresa si prevede la possibilità per le aziende di promuovere l'istituzione di **commissioni paritetiche** – composte da rappresentanti dell'impresa e dei lavoratori in egual numero – con la finalità di predisporre proposte di **piani di miglioramento** e di innovazione dei prodotti, dei processi produttivi, dei servizi e dell'organizzazione del lavoro ([art. 7](#)).

Si riconosce alle aziende la possibilità di prevedere nel proprio organigramma, in esito a contratti collettivi aziendali, le figure dei **referenti** della formazione, dei piani di *welfare*, delle politiche retributive, della qualità dei luoghi di lavoro, della conciliazione e i responsabili della diversità e dell'inclusione delle persone con disabilità. Per le imprese che occupano meno di trentacinque lavoratori si prevede la possibilità di favorire, anche attraverso gli enti bilaterali, forme di partecipazione organizzativa dei lavoratori ([art. 8](#)).

PARTECIPAZIONE CONSULTIVA

Fatto salvo quanto previsto dalla legge o dai contratti collettivi, nell'ambito di **commissioni paritetiche**, 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 **possono essere informati e preventivamente consultati** in merito alle **scelte aziendali** ([art. 9, co. 1](#)).

I **contratti collettivi** definiscono la composizione delle suddette commissioni paritetiche per la partecipazione consultiva nonché le sedi, i tempi, le modalità e i contenuti della consultazione (art. 9, co. 2).

Nel caso di consultazione sugli argomenti di competenza negoziale, le commissioni paritetiche possono fornire **materiali ed elementi utili al tavolo contrattuale** (art. 9, co. 3).

Si definisce la **procedura di consultazione** (art. 10), che deve svolgersi entro specifici termini e che prende avvio con la comunicazione del datore di lavoro che convoca la commissione paritetica, anche tramite Pec. È facoltà dei rappresentati dei lavoratori presentare un proprio parere scritto, che viene allegato al verbale di consultazione. Al termine della procedura il datore è chiamato ad esporre, dinanzi alla commissione, i risultati emersi in sede di consultazione – che 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 – ed eventualmente le ragioni che hanno condotto al mancato accoglimento delle osservazioni contenute nel parere reso dalla stessa commissione. Inoltre, laddove dovessero sorgere delle controversie di natura interpretativa oppure fondate su presunte violazioni inerenti allo svolgimento della procedura consultiva, i membri della commissione paritetica possono adire la commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori per dirimere il contrasto. Al termine della consultazione, sulla scorta dei temi affrontati durante la procedura dalle parti sociali, le imprese possono avviare la definizione congiunta dei piani di miglioramento ed innovazione di cui all'art. 7 della presente proposta di legge.

Nell'ambito della partecipazione consultiva dei lavoratori, vengono **fatte salve le condizioni di miglior favore** previste dai contratti collettivi (art. 11).

FORMAZIONE DEI RAPPRESENTANTI DEI LAVORATORI

Si prevede, per i rappresentanti delle commissioni paritetiche e i partecipanti al consiglio di sorveglianza e al consiglio di amministrazione delle aziende una **formazione**, anche in forma congiunta, **non inferiore a 10 ore annue**, finalizzata a sviluppare conoscenze e competenze tecniche e specialistiche, nonché trasversali. Questi corsi possono essere finanziati attraverso gli enti bilaterali, il fondo nuove competenze e i fondi interprofessionali per la formazione continua (art. 12).

ISTITUZIONE DELLA COMMISSIONE NAZIONALE PERMANENTE PER LA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI

Si prevede l'**istituzione**, presso il Cnel, della **Commissione nazionale permanente per la partecipazione dei lavoratori** (art. 13).

I **componenti** della Commissione sono nominati con decreto del Ministro del Lavoro e delle Politiche sociali per un mandato di cinque anni. L'organismo è presieduto da un Presidente eletto a maggioranza tra i membri della stessa Commissione, che è così composta: un rappresentante del Cnel; un rappresentante del Ministero del Lavoro e delle Politiche sociali; sei esperti individuati dalle organizzazioni sindacali dei lavoratori presso il Cnel; sei esperti

individuati dalle organizzazioni sindacali dei datori presso il Cnel; tre esperti individuati congiuntamente dalle OO.SS. dei datori e dei lavoratori.

Rispetto alle diverse **competenze** ad essa attribuite, la **Commissione**: si pronuncia, con parere non vincolante, su eventuali questioni interpretative che sorgono nell'ambito delle procedure di consultazione previste nelle aziende dei vari settori; propone agli organismi paritetici eventuali misure correttive in caso di violazione di norme procedurali relative alla partecipazione dei lavoratori; cura l'elaborazione e la raccolta delle buone prassi in tema di consultazione dei lavoratori in ambito aziendale; redige, con cadenza biennale, una relazione a livello nazionale circa la partecipazione dei prestatori nei luoghi di lavoro; propone al Cnel le misure ritenute adeguate al fine di incentivare la partecipazione dei lavoratori a livello organizzativo, economico, gestionale e consultivo; raccoglie i verbali delle riunioni degli organismi paritetici.

DISPOSIZIONI FINANZIARIE

Agli oneri derivanti dall'attuazione degli artt. 5 e 6 concernenti la partecipazione economica e finanziaria dei lavoratori, valutati in 70 milioni di euro per il 2025 e in 800 mila euro per il 2026, si provvede mediante corrispondente riduzione del **fondo istituito dalla Legge di Bilancio 2025** (art. 1, co. 457, L. 207/2024) al fine dell'attuazione delle disposizioni anche di carattere fiscale in materia di partecipazione dei lavoratori al capitale, alla gestione e ai risultati di impresa, con una dotazione di 70 milioni di euro nel 2025 e di 2 milioni di euro nel 2026 ([art. 15, co. 1](#)). Tale dotazione iniziale è incrementata di 100 mila euro per il 2027. Alla relativa copertura si provvede mediante corrispondente utilizzo delle maggiori entrate derivanti dall'art. 5, co. 1, della presente proposta di legge ([art. 15, co.2](#)).