

Nota Isril n. 8- 2024

Una legge per la partecipazione dei lavoratori?

di Marcello Bianchi

Come in quasi ogni altra legislatura, anche in quella in corso sono presenti in Parlamento diversi disegni di legge sulla partecipazione dei lavoratori. Come noto, nelle precedenti legislature nessuna proposta è mai diventata legge, nonostante in alcuni casi i proponenti fossero figure di primo piano (si pensi al disegno di legge Treu). Le varie proposte, in realtà, sono state soprattutto l'occasione di una testimonianza culturale, mentre il tema della partecipazione non è mai riuscito ad affermarsi come una priorità politica, né con i governi di centrodestra, né con quelli di centrosinistra, né tantomeno con quelli tecnici, anche se nel tempo le proposte sono state presentate dalle più varie parti politiche.

Questa volta, però, ci troviamo di fronte a una novità almeno parziale, in quanto l'avvio dell'iniziativa politica proviene da una legge di iniziativa popolare promossa dalla CISL, attorno alla quale si sono coagulate le varie proposte parlamentari, evidenziando una più consistente base politica e sociale intorno a questo tema.

Quale possa essere l'esito parlamentare di queste iniziative è difficile dirlo, anche se i lavori delle Commissioni competenti sono stati finora intensi. Quel che è certo è che a questa maggiore consistenza dell'iniziativa politica non è finora corrisposto un adeguato dibattito. Eppure quello della partecipazione è un tema potenzialmente di grande rilevanza per affrontare uno dei principali problemi che affliggono il sistema economico italiano: la spirale bassa produttività - bassi salari, alla cui origine c'è quello che Mario Draghi ha definito il "fallimento" del sistema di relazioni industriali che ha caratterizzato gli ultimi cinquant'anni, insabbiato nella ricerca di una concertazione politica tanto velleitaria quanto inconcludente, intervallata da sprazzi di conflittualità ideologica e difensiva.

Una seria riflessione sull'opportunità di rifondare il sistema di relazioni industriali potrebbe utilmente ripartire dal tema della partecipazione, che potrebbe costituire un modello pragmatico per combinare i profondi mutamenti organizzativi nella sfera produttiva, resi necessari dalle varie transizioni (digitale, ecologica ma anche geopolitica), con le legittime esigenze di una maggiore valorizzazione del lavoro. In questa direzione si stanno già muovendo sia il quadro normativo, che chiede alle imprese di tener conto degli interessi di tutti i loro stakeholder rilevanti, sia le prassi delle imprese, che stanno sperimentando forme di dialogo con tutte le componenti della società civile.

Ma, nonostante alcune interessanti iniziative a livello di singola impresa, non sembra che il tema della partecipazione dei lavoratori stia assumendo una centralità nelle strategie delle parti sociali, tranne che per il tentativo della CISL di proporre una soluzione per via legislativa.

Chi scrive ha già espresso alcune riserve sull'opportunità di perseguire per legge una finalità, quella di un maggior coinvolgimento dei lavoratori nella vita d'impresa, che può già efficacemente essere perseguita per via negoziale.

L'impianto comune delle proposte di legge attualmente all'esame del Parlamento è infatti quello di prevedere un'applicazione volontaria delle varie forme di partecipazione sulla base di contratti collettivi, definiti come "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”. Questa impostazione, da un lato sottolinea che un intervento normativo non è necessario, perché nulla attualmente impedisce che i contratti collettivi prevedano le più varie forme di partecipazione; dall’altro introduce un profilo problematico che riguarda l’identificazione giuridica dei contratti collettivi che possono prevedere le forme di partecipazione previste dalla legge, riproponendo l’annosa questione della opportunità o meno di chiarire per legge quali sono le “associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”, che sarebbero le uniche abilitate a firmare i contratti collettivi in grado di introdurre le forme di partecipazione disciplinate dalla legge.

Non a caso, su questo ultimo punto si sono concentrate le osservazioni della CGIL e della Confindustria nel corso delle audizioni parlamentari.

La CGIL, nel manifestare la sua contrarietà alla proposta, ha sottolineato come “un’azione di sostegno alla contrattazione e alle relazioni industriali, anche per quanto attiene al tema della partecipazione, è in relazione diretta con la necessità di una legge sulla rappresentanza, rappresentatività delle organizzazioni sindacali e datoriali, e sulla democrazia sindacale, con il voto delle lavoratrici e dei lavoratori per l’approvazione dei contratti nazionali di lavoro, con efficacia erga omnes.”

Analogamente, la Confindustria, pur adottando un atteggiamento meno critico rispetto alle proposte, fa osservare che “si ripropone con forza un tema che è particolarmente caro a Confindustria, che è quello relativo alla questione della corretta identificazione degli attori sindacali effettivamente rappresentativi, legittimati a sottoscrivere contratti che possano disciplinare quei rilevanti profili che le proposte demandano, appunto, alla contrattazione. La soluzione della cruciale questione dell’individuazione delle organizzazioni effettivamente rappresentative, sia sindacali che datoriali, costituisce, a nostro avviso, un presupposto indispensabile affinché eventuali forme di partecipazione di tipo collettivo vengano gestite da attori qualificati.”

Questione spinosa, che si trascina sin dalla Costituente e che forse non merita di essere riproposta oggi, anche in considerazione dei modesti effetti che comunque sarebbero collegati alla sua eventuale soluzione. Infatti, anche qualora si trovasse una soluzione normativa al problema dell’identificazione “delle associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale”, la legge non garantirebbe l’effettiva stipula di contratti collettivi di partecipazione da parte di queste associazioni sindacali né potrebbe impedire la stipula di analoghi contratti da parte di altre associazioni sindacali.

L’unico effetto sarebbe quello di applicare una serie di benefici fiscali solo per i contratti stipulati secondo la legge, ma proprio su questi benefici si possono avanzare legittimamente dei dubbi: se la partecipazione è nell’interesse delle imprese che la adottano, non si vede perché queste debbano essere premiate sul piano fiscale; se non lo è, e le imprese sono indotte ad adottare la partecipazione per beneficiare dei vantaggi fiscali, si crea un effetto distorsivo nella concorrenza del mercato, compromettendo la “reputazione” stessa dell’istituto della partecipazione.

Diverso sarebbe il caso di una legge che imponesse a tutte le imprese, almeno a quelle con determinate dimensioni, il modello della partecipazione, similmente a quanto avviene in Germania e in altri paesi del nord-Europa. In tal caso, non si avrebbero effetti distorsivi all’interno del mercato, ma si avrebbe un mutamento di paradigma dell’intero mercato e

sicuramente si perderebbe quel collegamento con la volontà contrattuale delle parti, che costituisce l'impianto di fondo delle attuali proposte.

In definitiva, le proposte legislative sulla partecipazione attualmente in discussione, pur avendo il potenziale vantaggio di riportare nel dibattito politico questo tema (potenzialità che invero si è poco concretizzata al di fuori delle commissioni parlamentari), sembrano creare più problemi che opportunità. Il difetto fondamentale è nel voler imbrigliare la libera contrattazione in una cornice normativa che finisce per compromettere proprio la libertà contrattuale, sia nei confronti dei soggetti abilitati, tramite l'inevitabile problema della identificazione delle organizzazioni sindacali più rappresentative, sia rispetto alle forme di partecipazione, che si limiterebbero solo a quelle disciplinate dalla legge.

Una strada alternativa, che permetterebbe di incoraggiare le varie forme di partecipazione per via contrattuale anche attraverso una definizione delle loro possibili caratteristiche, potrebbe essere quella di un accordo-quadro tra le associazioni sindacali dei lavoratori e delle imprese che decidono di impegnarsi in tal senso. Questo accordo potrebbe, da un lato, indicare la volontà dei firmatari di promuovere "contratti di partecipazione", dall'altra offrire un menù di strumenti codificati ma adattabili alle situazioni concrete.

È ovvio che questa strada comporterebbe la rinuncia allo strumento dell'incoraggiamento fiscale che, come abbiamo visto, è però problematico sia sotto il profilo della sua ratio sia nella sua concreta fattibilità, considerate le attuali condizioni della finanza pubblica, ma soprattutto sposterebbe l'onere della prova sulla desiderabilità della partecipazione dal piano ideologico a quello fattuale.