PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA GESTIONE E AI RISULTATI D'IMPRESA

Audizione del 12 Febbraio 2004

Relazioni Industriali e Affari Sociali

Camera dei Deputati - Commissioni riunite Finanza e Lavoro

GUIDALBERTO GUIDI, GIORGIO USAI, AURORA RICCARDI, PATRIZIA LA MONICA

- Il recepimento delle Direttive comunitarie

- La partecipazione azionaria e gestionale dei lavoratori

PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI ALLA GESTIONE E AI RISULTATI D'IMPRESA

Camera dei Deputati

- Commissioni riunite Finanze e Lavoro -

(P.d.l. n. 1003, n. 1943, n. 2023, n. 2778, n. 3642, n. 3926, n. 4039)

SECONDA AUDIZIONE CONFINDUSTRIA -12 FEBBRAIO 2004

Finalità delle iniziative legislative

Per i profili relativi alla partecipazione decisionale, le iniziative legislative in esame affrontano la materia in maniera diversificata ma comunque, per lo più, nell'ottica di dare attuazione:

- all'art. 46 Cost., che riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende;

- agli artt. 21 e 22 della Carta sociale europea (resa esecutiva con l. 9 febbraio 1999, n. 30), che sanciscono il diritto del lavoratore all'informazione, alla consultazione ed alla partecipazione;

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

A fronte di alcune proposte (in particolare la p.d.l. n. 3642, n. 3926 e n. 4039) che si limitano ad introdurre, attraverso accordi collettivi aziendali o multiaziendali, piani di azionariato ovvero di partecipazione finanziaria disgiunti da qualunque forma di partecipazione decisionale, altre iniziative considerano entrambi questi aspetti (p.d.l. 1003, 1943, 2023), prendendo a riferimento tanto forme di coinvolgimento dei lavoratori circoscritte alla "informazione e consultazione" (2023) quanto forme di coinvolgimento che prevedono la designazione da parte dei lavoratori azionisti di alcuni membri degli organi sociali (1003, 1943).

In particolare, quanto alla "informazione e consultazione", la p.d.l. 2023 richiama - tra i criteri di delega assegnati al Governo per la individuazione di requisiti minimi legittimanti l'adozione da parte delle imprese dello "Statuto partecipativo" – l'introduzione di procedure formali, vincolanti e garantite di informazione e consultazione preventiva nonché di controllo dei rappresentanti dei lavoratori in ordine alle decisioni più rilevanti dell'impresa (anche attraverso l'istituzione di organismi sindacali titolari di corrispondenti diritti).

Relativamente invece agli aspetti concernenti la partecipazione gestionale:

- la p.d.l. 1003 prevede che i dipendenti azionisti che operano prevalentemente nei settori del credito, delle assicurazioni, dell'energia, dei trasporti, delle telecomunicazioni, della difesa, designano - in presenza di determinate condizioni - due o tre membri del Consiglio di amministrazione;

- la p.d.l. 1943 dispone che le Associazioni di dipendenti azionisti possono presentare proprie candidature per la designazione degli organi di controllo della società.

Da ultimo occorre segnalare che la p.d.l. 4039, fuoriuscendo dal tema della partecipazione azionaria dei lavoratori, dedica ampia parte della propria disciplina anche alla "informazione e consultazione" dei lavoratori nonché alla partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nei Consigli di sorveglianza, indipendentemente dalla presenza nell'impresa di forme di partecipazione finanziaria.

Più in particolare l'iniziativa in questione:

- per gli aspetti relativi alla "informazione e consultazione", anticipa la trasposizione nel nostro ordinamento della Direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2002 (che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, attraverso peraltro l'adozione di soluzioni applicative scarsamente condivisibili in quanto, comunque, non rispettose delle indicazioni contenute nella predetta Direttiva e neppure della "pratica" introdotta con i C.a.e. (v., al riguardo, il d.lgs. 2 aprile 2002, n. 74 di recepimento della Direttiva 94/45/CE del 22 settembre 1994 "riguardante l'istituzione del Comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie").

Ulteriori forme di "informazione e consultazione" sono inoltre previste attraverso la istituzione - al ricorrere di determinate condizioni - di "Comitati consultivi" e la stesura di "Rendiconti aziendali";

- in tema di partecipazione gestionale e nel tentativo anche qui di anticipare la trasposizione nel nostro ordinamento della Direttiva 2001/86/CE dell'8 ottobre 2001, sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società europea (di seguito SE) nonchè nell'evidente intento di "superare", scavalcandola, la disciplina di riforma del diritto societario, la p.d.l. prevede, tanto nelle S.p.A. quanto nelle SE costituite nel nostro territorio (occupanti più di 300 dipendenti ed adottanti il c.d. sistema dualistico) la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio di sorveglianza secondo procedure che non si condividono, in quanto improntate a criteri neppure accolti dalla predetta Direttiva la quale, è bene rammentare, non introduce l'obbligo di adottare disposizioni sulla partecipazione dei lavoratori negli organi societari.

Del resto, nella stessa Direttiva, il Consiglio UE coerentemente dichiara al quinto considerando che "la grande varietà delle normative e delle prassi esistenti negli Stati membri circa le modalità di

coinvolgimento dei rappresentati dei lavoratori nel processo decisionale delle società rende inopportuno stabilire un unico modello europeo di coinvolgimento dei lavoratori applicabile alla SE".

La proposta, tra l'altro, prevede che i rappresentanti dei lavoratori siano in parte eletti dalle organizzazioni sindacali.

Il recepimento delle Direttive comunitarie

In merito al recepimento della Direttiva 2002/14/CE dell'11 marzo 2002 (che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori) nonché della Direttiva 2001/86/CE dell'8 ottobre 2001 (sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società europea) e prima di affrontare ogni aspetto relativo alla partecipazione decisionale proposta dalle iniziative legislative in questione, riteniamo di dover segnalare l'esigenza di mantenere separati i piani di intervento sulla materia, favorendo lo sviluppo di discipline autonome e distinte che vedono da un canto la trasposizione (prossima) nel nostro ordinamento della Direttiva 2002/14 relativa alla informazione e consultazione nonchè della Direttiva 2001/86, sul coinvolgimento dei lavoratori nella SE (v. le deleghe al Governo contenute, rispettivamente, nelle Leggi Comunitarie 2002 e 2003) e dall'altro canto la nascita di una normativa finalizzata a regolamentare la partecipazione azionaria dei dipendenti.

Come già abbiamo avuto modo di sottolineare nel corso della indagine conoscitiva promossa dalla Commissione Lavoro della Camera nel febbraio 2003, torniamo a ribadire che, pur condivendo lo spirito di fondo che anima la p.d.l. 4039, riteniamo che in questa imminente fase traspositiva (in ordine alla quale, peraltro, si attende una iniziativa del Governo la quale dia spazio al raggiungimento di intese tra le parti sociali secondo il modello di recepimento delineato, nell'ambito del dialogo sociale nazionale, dal Patto sociale per lo sviluppo e l'occupazione del dicembre 1998) una sovrapposizione legislativa sulla materia sarebbe quanto mai inopportuna.

La partecipazione azionaria e gestionale dei lavoratori

Consapevoli della circostanza 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. Anche se, è bene precisare, non esiste una diretta correlazione tra azionariato dei dipendenti e partecipazione lavoratori alla gestione aziendale.

Alcuni autori hanno infatti evidenziato come l'azionariato dei dipendenti non costituisca una condizione sufficiente per dare vita ad un processo di partecipazione o comunque a forme democratiche di governo d'impresa e del resto le stesse p.d.l. n. 3642, n. 3926 e n. 4039 ritengono di non dover "legare" i due insiemi.

La vera questione è se si intende promuovere una mera partecipazione economica dei lavoratori, con finalità di integrare la remunerazione dei dipendenti, ovvero una partecipazione "forte" e per "obiettivi strategici".

L'esperienza italiana e comparata conferma che la tipologia di tali strumenti e le accezioni in cui vengono intese le forme di partecipazione finanziaria dei lavoratori sono alquanto differenziate e

nient'affatto uniche nei vari sistemi. Ciò contribuisce a sovraccaricare di incertezze l'istituto ed i suoi utilizzi concreti.

Numerose ed estremamente eterogenee sono del resto le finalità dell'azionariato dei dipendenti, così come molteplici possono essere le formule o le modalità di attuazione della partecipazione dei lavoratori al capitale azionario.

I nodi da sciogliere sono molteplici e tra questi viene in primo luogo in evidenza un aspetto che attiene alle interrelazioni esistenti tra evoluzione dei rapporti di lavoro, nuovi assetti del sistema di relazioni industriali e introduzione di sistemi di partecipazione finanziaria per "obiettivi strategici" che prospettano "modificazioni" significative rispetto alle logiche di puro e mero scambio tipiche del rapporto di lavoro dipendente.

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. Questo soprattutto per la necessità di indipendenza del sistema decisionale d'impresa rispetto a istanze che non sono pertinenti allo status di azionista di minoranza, bensì a quello di dipendente, onde evitare che si strumentalizzi la partecipazione per obiettivi di rivendicazione della forza lavoro.

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.

L'analisi della fattibilità e degli effetti di un piano di azionariato richiede inoltre un lungo processo di studio, durante il quale, alle motivazioni "premianti", "incentivanti" e "di mercato", è necessario affiancare una completa condivisione delle modalità e degli obiettivi. La mancanza del coinvolgimento delle parti potrebbe infatti trasformare l'opportunità della partecipazione azionaria "da incentivo a fattore di contrasto interno" portando un disequilibrio al generale sistema aziendale di relazioni industriali.

E' opportuno pertanto lasciare alla negoziazione tra le parti sociali, così come sollecitato anche dalle normative comunitarie, la facoltà di studiare applicazioni ad hoc ed innovative, in linea con le direttive generali previste a livello nazionale in materia di diritti di informazione e di SE.

Senza dubbio stiamo parlando di una tematica complessa, che a nostro avviso trova soluzione solamente nell'applicazione di una pluralità di istituti e di meccanismi che devono, appunto, trovare la loro legittimazione nella specificità di ogni singola impresa, dal momento che appare del tutto improponibile l'individuazione di un'unica soluzione valida per la generalità delle situazioni esistenti.

Peraltro, la partecipazione finanziaria dei lavoratori è già stata oggetto di un recente intervento normativo, la riforma del diritto societario, che ha innovato le due norme del codice civile rilevanti: gli artt. 2349 e 2351.

In particolare, l'art. 2349 rimette allo statuto della società la possibilità di deliberare:

1. l'assegnazione di utili ai prestatori di lavoro dipendenti mediante l'emissione, per un ammontare corrispondente agli utili stessi, di speciali categorie di azioni da assegnare individualmente ai dipendenti (co. 1);

2. strumenti finanziari, diversi dalle azioni, forniti di diritti patrimoniali o amministrativi, escluso il diritto di voto nell'assemblea generale degli azionisti. Spetta in questo caso sempre allo statuto la disciplina delle modalità di esercizio dei diritti conferiti da tali strumenti (co. 2). Lo statuto può anche attribuire, secondo quanto espressamente stabilito dall'art. 2351, ult. co., ai possessori di questi strumenti finanziari il diritto di voto su argomenti specificamente indicati e può riservare loro la nomina di un componente indipendente del Consiglio di amministrazione oppure di un membro del consiglio di sorveglianza o del collegio sindacale, a seconda del sistema di amministrazione e controllo prescelto dalla società.

La regolamentazione dei meccanismi di partecipazione finanziaria o amministrativa previsti dal codice civile, oltre a garantire una coerenza normativa da un punto di vista della disciplina societaria rispetto a quanto stabilito dal Regolamento CE sulla SE, introduce numerosi strumenti volti ad assicurare un coinvolgimento dei lavoratori nelle attività di impresa, riconoscendo allo stesso tempo un ruolo determinante all'autonomia statutaria nella previsione delle forme più efficaci di partecipazione, anche in considerazione delle specifiche esigenze organizzative.

Ulteriori interventi legislativi in tema di partecipazione finanziaria dei lavoratori rischiano pertanto di creare sovrapposizioni e confusione rispetto ai meccanismi già adeguatamente disciplinati dal codice civile la cui efficacia concreta è, peraltro, ancora tutta da sperimentare.

Ci sono poi altri due aspetti contenuti nelle proposte di legge all'esame sui quali occorre soffermarsi.

Il primo riguarda la rappresentanza dei dipendenti azionisti. La p.d.l. 1943 prevede la costituzione di associazioni di dipendenti azionisti, sottospecie delle associazioni di piccoli azionisti previste dal testo unico sulla finanza per le società quotate e scarsamente sviluppate in Italia. L'aspetto non condivisibile di questa proposta riguarda il riconoscimento all'associazione della possibilità di designare uno o più componenti del collegio sindacale. Considerato che nelle società con azioni quotate è già prevista come obbligatoria la designazione di uno o due sindaci da parte delle minoranze azionarie sulla base di liste presentate dagli azionisti di minoranza, e considerate le difficoltà "burocratiche" che in molti casi ne ostacolano la nomina, non sembra il caso di creare nuovi vincoli nella gestione dell'impresa attraverso la previsione di meccanismi ulteriori di designazione. Inoltre, i sindaci devono tutelare l'interesse della società attraverso lo svolgimento di controlli volti ad accertare la correttezza e legalità dell'amministrazione e non quello di soggetti particolari, come ad esempio i prestatori di lavoro. Per le ragioni appena esposte, se si dovesse proprio optare per un soggetto rappresentativo dei dipendenti, soluzione preferibile appare quella dei fondi comuni di impresa delineata dalle p.d.l. 3642 e 3926.

Altro aspetto problematico delle proposte, e in particolare della p.d.l. 4039, riguarda il rendiconto aziendale diretto ai dipendenti dell'impresa, da allegare al bilancio di esercizio. La previsione di questo ulteriore tipo di informativa, che si affianca a quella già disciplinata dalla legge (bilancio, inclusa relazione e nota integrativa, relazione semestrale e trimestrale ed altra documentazione prevista dalle leggi speciali, es. in tema di informazione e consultazione dei lavoratori), non fa che incrementare gli oneri a carico della società senza un reale vantaggio per i destinatari dell'informativa.

Nel definire il proprio campo di applicazione, l'intervento legislativo dovrebbe dunque limitarsi a riconoscere la legittimità di una vasta gamma di piani di partecipazione azionaria/finanziaria, definiti unilateralmente dall'impresa ed individuare forme di rappresentanza dei dipendenti azionisti rinviando, quanto ai diritti di informazione e consultazione, alle scelte che verranno in tal senso fatte dal Governo in sede di trasposizione della Direttiva comunitaria regolante la materia e sulla scorta di eventuali Avvisi comuni che le parti sociali nazionali vorranno in proposito raggiungere.

Mentre è da evitare un intervento legislativo finalizzato ad imporre la rappresentanza dei dipendenti azionisti negli organi di gestione e/o di controllo della società.

La partecipazione (in qualunque forma essa possa configurarsi) non può essere imposta né all'una né all'altra delle due parti sociali. Le sue forme vanno attivate se le parti ravvisano motivi condivisi, condizioni congrue e convenienze reciproche.

Disposizioni legislative nazionali possono prevedere istituti e norme, cui attenersi nella applicazione di una determinata forma partecipativa, ma, generalmente, non dovrebbero sancire l'obbligatorietà della sua attivazione.

Un intervento legislativo pare infatti auspicabile solo nella misura in cui possa essere in grado di sollecitare, proprio a partire dal terreno delle relazioni industriali, il confronto tra le parti sociali e dunque la libera determinazione delle forme e delle modalità della sperimentazione. Ed è in tal senso, infatti, che si è già mosso il legislatore attraverso la costituzione - con Legge Finanziaria 2004 - del "Fondo speciale per l'incentivazione della partecipazione dei lavoratori nelle imprese" (cfr. art. 4, comma 112, l. 24 dicembre 2003, n. 350) attraverso il quale si interviene in sostegno di programmi, predisposti per l'attuazione di accordi sindacali o statuti societari, finalizzati a valorizzare la partecipazione dei lavoratori ai risultati o alle scelte gestionali delle imprese medesime.

Da evitare, invece, ogni utilizzo del Tfr finalizzato a distrarre risorse allo sviluppo dei fondi pensione. Al momento occorre, invero, tener conto dei nuovi indirizzi che stanno emergendo in sede di riforma del sistema previdenziale, in specie per gli aspetti relativi al finanziamento della previdenza integrativa di cui il Tfr costituisce lo strumento privilegiato.