

AUDIZIONE CISL

**presso la 10^a Commissione (Affari Sociali, Sanità Lavoro Pubblico e Privato, Previdenza Sociale)
del Senato della Repubblica
in merito al Disegno di Legge n. 1407 recante «*Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla
gestione, al capitale e agli utili delle imprese*»**

(Roma, 25 marzo 2025)

1. Breve cronistoria della proposta di legge sulla partecipazione della CISL

La proposta di legge in oggetto è l'evoluzione del disegno di legge di iniziativa popolare promosso dalla CISL in adempimento della mozione conclusiva del XIX congresso confederale tenutosi a luglio 2022. In quella sede, i rappresentanti di tutte le categorie e i territori della CISL affidarono alla nuova segreteria il compito di redigere una proposta di legge che promuovesse la partecipazione come metodo di relazioni sindacali, sociali, industriali e di lavoro moderne e improntate alla responsabilità. Dopo i terribili anni pandemici, il futuro del Paese e della sua economia poteva tornare ad essere nelle mani delle parti sociali solo rimettendo al centro le persone, il lavoro, la formazione, la contrattazione e, finalmente, dopo 77 anni dalla formulazione del principio costituzionale (art. 46), la partecipazione.

Nei mesi successivi al congresso, fino alla fine del 2022, la segreteria confederale della CISL ha lavorato alla bozza di proposta di legge, che doveva essere concreta, effettivamente approvabile, tecnicamente solida, non certo "di bandiera". Tutte le categorie hanno partecipato alla fase di scrittura, inviando agli uffici di via Po copia dei più significativi accordi di partecipazione sottoscritti nelle aziende e nei territori. Ne sono stati censiti oltre 150.

I primi mesi del 2023 sono stati dedicati all'approvazione della proposta negli organi decisionali (Comitato esecutivo e Consiglio generale), con conseguenti interventi di chiarimento o di miglioramento sul testo.

Il 20 aprile 2023 il segretario generale Gigi Sbarra, con tutta la segreteria confederale, si è recato in Corte di Cassazione per il deposito formale della proposta, alla quale, per legge, occorrevano almeno 50.000 firme certificate per la trasmissione al Parlamento.

Il 1° giugno 2023, in piazza del Popolo, è iniziata la grande campagna di raccolta firme che si è svolta durante tutta l'estate, nonostante le avversità del clima e il periodo festivo. Ciononostante nei banchetti della CISL predisposti davanti alle fabbriche, agli uffici e nelle piazze si sono recati, ad uno ad uno, migliaia di cittadini che hanno firmato di persona (senza scorciatoie digitali) i moduli validati dai pubblici ufficiali.

Il 27 novembre 2023 la CISL consegnato alla Camera dei Deputati quasi 400.000 firme. Un risultato sorprendente, reso possibile certo dall'impegno delle delegate e dei delegati, ma soprattutto prova evidente dell'interesse diffuso tra le lavoratrici e i lavoratori, le cittadine e i cittadini, verso «la partecipazione al lavoro. Per una *governance* d'impresa partecipata dai lavoratori» (questa la prima rubrica della legge). Come ci ha insegnato Ezio Tarantelli, del quale il 27 marzo sarà ricordato il 40esimo anniversario dal tragico assassinio: «Non preoccupatevi, la gente capisce sempre se gli si spiegano le cose». E' proprio così! Nonostante il fascino diretto di slogan politici e sindacali apparentemente più comprensibili, ove sono millantate miracolose azioni in grado di rendere tutti più ricchi e il lavoro meno faticoso, le centinaia di migliaia di persone che abbiamo incontrato ci hanno chiesto maggiori e migliori spazi per dialogare e costruire nei luoghi ove operano, più occasioni per essere protagonisti del loro lavoro e da questo trarne maggiore benessere economico e psicofisico.

A gennaio 2024 è iniziato l'iter di approvazione parlamentare, con l'assegnazione in sede referente alle Commissioni congiunte Lavoro e Finanze della Camera dei Deputati. In esito alle audizioni, le stesse commissioni, con voto favorevole sia delle forze di maggioranza che di opposizione, hanno deciso di mantenere come testo per il confronto parlamentare la sola proposta della CISL, diventata Atto Camera n. 1573. A questa sono state presentate, a maggio 2024, oltre 190 proposte emendative.

Nella legge di bilancio per l'anno 2025, approvata lo scorso dicembre, è stato istituito un Fondo destinato alla promozione di iniziative legislative in materia di partecipazione dei lavoratori alla *governance* di impresa pari a 71 milioni per quest'anno: oltre 20 milioni in più di quanto previsto nella nostra originaria.

Garantite sotto il profilo della spesa pubblica, le Commissioni congiunte Lavoro e Finanze hanno potuto concludere la trattazione con la discussione delle proposte emendative presentate dai relatori su indicazione dei Ministeri competenti (e, in particolar modo, della Ragioneria Generale dello Stato). Il 23 gennaio 2025, le stesse Commissioni in seduta congiunta hanno approvato l'Atto Camera n. 1573, apportando modificazioni per il tramite di 33 emendamenti, provenienti da tutti i partiti politici, sia di maggioranza che di opposizione.

Il 26 febbraio 2025 la Camera dei Deputati, dopo approfondita discussione che ha portato all'approvazione di ulteriori tre emendamenti, ha approvato definitivamente la proposta di legge di iniziativa popolare, alla quale è stata associata la nuova rubrica «Disposizioni per la partecipazione dei lavoratori alla gestione, al capitale e agli utili delle imprese».

2. Le modifiche alla proposta della CISL intervenute alla Camera dei Deputati

La descrizione dettagliata di quanto avvenuto nel corso degli ultimi tre anni non è finalizzata a un qualche vanto politico, né vuole essere un esercizio di documentazione storica: è invece rilevante ricordare il percorso della proposta di legge in discussione per osservare come il suo valore e la sua opportunità siano andati sempre più chiarendosi, agli occhi delle altre parti sociali, della dottrina e dello stesso legislatore.

I fondamenti culturali della legge, il suo legame con la storia della CISL, l'idea di lavoro sottesa all'articolato normativo in discussione sono stati presentati in diverse sedi. E' ancora possibile consultare la memoria consegnata dalla CISL in occasione dell'audizione presso la Camera dei Deputati del 1° febbraio 2024, oltre che alla relazione annessa alla proposta originaria.

In questo secondo ciclo di audizione, la legittima curiosità di molti verte sul giudizio della CISL verso l'Atto Senato 1407 come trasmesso dalla Camera dei Deputati, quindi comprendente le modifiche intervenute nel lungo passaggio nel primo ramo del Parlamento. La CISL non si sottrae certamente da questa analisi e approfitta di questo documento per condividere con gli onorevoli senatori qualche considerazione sul testo sottoposto alla loro valutazione.

Questo è composto oggi da 8 capi e 15 articoli. Quello originario contava 9 capi e 22 articoli. Le modifiche sono state determinate da 35 emendamenti approvati, che hanno portato all'aggiunta di 1 articolo e alla soppressione di altri 8.

Nello specifico, queste le principali modificazioni:

- gli incentivi economici, prima raggruppati in un Capo (il settimo, questo spiega il Capo in meno) e in un articolo dedicato (il 19, ora non più presente), sono stati inseriti in corrispondenza delle diverse forme di partecipazione, in particolare per quanto concerne la partecipazione finanziaria ed economica (articoli 5 e 6);
- la dotazione finanziaria della legge, in origine prevista di 50 milioni, è stata innalzata di 21 milioni (+40%) ed è stato creato un nuovo fondo nel bilancio dello Stato finalizzato esclusivamente al finanziamento delle pratiche partecipative; fondo che ci auguriamo possa essere potenziato ogni anno (si veda il nuovo articolo 15);
- la *lex specialis* prevista per le aziende di Stato e le partecipate delle quali lo Stato detiene la maggioranza (ex art. 5) non ha passato il vaglio del voto alla Camera. Attenzione: a differenza di quel sì è letto su diversi media generalisti, questo non comporta l'inapplicabilità della legge alle aziende partecipate! La legge si applicherà ad ogni impresa: semplicemente non saranno previsti obblighi ulteriori per le sole società a partecipazione pubblica;

- medesimo discorso per quanto concerne le procedure di consultazione nelle amministrazioni pubbliche (ex art. 13) e la dedicata consultazione preventiva e obbligatoria negli istituti di credito, nelle banche e nelle imprese erogatrici di servizi pubblici essenziali (ex art. 15): non sono state approvate le discipline speciali, ma quanto previsto nella legge sarà vincolante anche per il datore di lavoro pubblico, per gli istituti di credito e per le imprese che erogano servizi pubblici essenziali;
- gli onorevoli deputati delle Commissioni Lavoro e Finanze della Camera hanno valutato opportuna anche la soppressione degli articoli 8 e 10 dedicati all'accordo di affidamento fiduciario per la gestione collettiva dei diritti derivanti dalla partecipazione finanziaria e alla sua trasparenza. A quanto abbiamo appreso, si tratta di una indicazione del Ministero competente, che reputa pienamente attivabili i meccanismi di rappresentanza collettiva di interessi già regolati, senza doverne creare di nuovi. La materia, fin dall'origine di natura tecnico-specialistica, non incide sull'impianto della proposta della CISL;
- è apparsa come un accoglimento delle richieste di alcune associazioni di impresa l'abrogazione dell'art. 18 dell'A.C. 1573 che regolava il diritto di ricorso a consulenti esterni. Era infatti previsto che questa spesa fosse sostenuta dalle imprese, come già accade in altri Paesi europei ove la partecipazione è più diffusa. Ancora una volta: non ci pare intaccato l'impianto complessivo del provvedimento;
- durante il percorso svolto nelle Commissioni congiunte Lavoro e Finanze della Camera dei Deputati si è persa la figura del Garante della sostenibilità sociale delle imprese di cui all'articolo 21 della proposta di legge originaria (il Capo IX, ora non più presente, era composto da questo solo articolo). Già alcuni primi commenti in dottrina avevano evidenziato, contemporaneamente, l'originalità di questo nuovo organo, quanto la sua anomala regolazione legislativa, che istituiva una sorta di Authority, seppure con definizione e confini di azione inediti. E' indubbio che partecipazione e sostenibilità sociale siano temi affini: per questo, come CISL, ci impegneremo a proporre una nuova e più completa disciplina della certificazione della sostenibilità sociale, che ci auguriamo possa trovare spazio in futuri veicoli normativi;
- da evidenziare, infine, l'aggiunta operata dalla Camera dei Deputati dell'attuale articolo 14 recante «Applicabilità alle società cooperative». Un integrazione che la CISL reputa opportuna. D'altra parte, è proprio la cooperazione una delle più complete e diffuse realizzazioni della partecipazione dei lavori alla gestione e ai risultati dell'azienda.

3. Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva

Quanto brevemente tratteggiato descrive sia le abrogazioni che l'integrazione intercorse durante l'iter di approvazione fin qui svolto.

Non sono però gli interventi ricordati ad avere generato maggiore dibattito, quanto gli emendamenti che hanno (avrebbero) ridotto gli spazi di azione della contrattazione collettiva: così è detto e scritto durante il confronto politico svoltosi in occasione dell'approvazione dell'A.C. 1575 nell'Aula di Montecitorio.

Come è noto, la proposta della CISL, in coerenza con il suo tradizionale approccio alla legislazione in materia di lavoro, fin dall'origine non ha natura prescrittiva né sanzionatoria: l'obiettivo, da subito, è stato quello di promuovere la logica partecipativa per il tramite della contrattazione collettiva aziendale (che la realizza nelle singole imprese) e nazionale (che ne determina la cornice di funzionamento). Per questa ragione, gli interventi emendativi che hanno superato i vincoli di obbligatorietà previsti per le aziende a totale o parziale controllo statale in materia di partecipazione gestionale e per le imprese più grandi nell'ambito della partecipazione consultiva non sono da considerare stravolgenti lo scheletro del provvedimento.

Diversa sarebbe la valutazione in caso di verificata restrizione degli spazi di azione della contrattazione collettiva. Nella tabella a seguire è riportata un'analisi puntuale del ruolo della contrattazione collettiva in ognuna delle quattro modalità di partecipazione, come regolate nell'Atto Senato n. 1407.

Tabella 1. Rimandi alla contrattazione collettiva

Tipo di partecipazione	Articolo e comma	Riferimento a contrattazione	Note
Definizione del termine «contratti collettivi»	Art. 2, c. 1, lettere e) ed f)	SI, diretto	E' confermato il riferimento ai contratti collettivi nazionali, territoriali o aziendali stipulati da associazioni sindacali comparativamente più rappresentative sul piano nazionale e ai 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

Partecipazione gestionale (sistema dualistico)	Art. 3, c. 1 e 2	SI, diretto	Gli statuti possono prevedere la partecipazione di rappresentanti lavoratori (novità approvata alla Camera) se regolata dai contratti collettivi. Sono solo i contratti collettivi a definire come vengono individuali i rappresentanti.
Partecipazione gestionale (sistema monistico)	Art. 4, c. 1 e 2	SI, diretto	Gli statuti possono prevedere la partecipazione di rappresentanti lavoratori (novità approvata alla Camera) se regolata dai contratti collettivi. Sono solo i contratti collettivi a definire come vengono individuali i rappresentanti.
Partecipazione economico-finanziaria (distribuzione utili)	Art. 5, c. 1	SI, diretto	Aliquota sostitutiva sulla distribuzione degli utili solo in esecuzione di contratti collettivi.
Partecipazione economico-finanziaria (piani azionari)	Art. 6, c. 1	SI, indiretto	I piani azionari possono essere definiti anche dalla sola azienda (novità approvata alla Camera). Qualora le azioni siano distribuite in sostituzione del premio di risultato, come da disciplina vigente occorre il contratto collettivo che statuisce il premio.
Partecipazione organizzativa (piani di miglioramento e innovazione)	Art. 7, c. 1	NO	Le aziende possono anche unilateralmente definire i piani di miglioramento e innovazione. Non era così nella proposta originaria , che li affidava alla contrattazione. Tuttavia nella pratica è difficile che laddove c'è il sindacato questo non sia coinvolto in queste commissioni.
Partecipazione organizzativa (figure organizzative)	Art. 8, c. 1	SI, diretto	Le figure dei referenti organizzativi possono essere nominate solo in esito a contratti collettivi. Per le imprese piccole c'è anche un puntuale richiamo agli enti bilaterali.
Partecipazione consultiva (commissioni paritetiche)	Art. 9, c. 1 e 2	SI, diretto	La consultazione si svolge solo con i sindacati (anche territoriali)

			o con gli enti bilaterali. I contratti collettivi definiscono la composizione delle commissioni.
Commissione del CNEL (Composizione)	Art. 31, c. 1	SI, diretto	Ne fanno parte membri delle associazioni datoriali e sindacali ed esperti da loro espressi.

Tra gli emendamenti approvati, solo due hanno intaccato l'impianto responsabilizzante la contrattazione collettiva. Il primo ha permesso l'eventuale unilateralità dei piani azionari: oggi è già questa la disciplina, coerente con il diritto bancario e di borsa. Il secondo, più in disequilibrio rispetto alle logiche della proposta, ha permesso l'unilateralità decisionale dell'impresa nella definizione dei piani di miglioramento.

3. Pieno sostegno all'approvazione senza modifiche dell'Atto Senato n. 1407

Anche gli interventi in materia di contrattazione, quindi, non giustificano un mutamento di giudizio rispetto ai meriti della proposta di legge in analisi.

A questo proposito, è opportuno ricordare anche le caratteristiche di valore della proposta come trasmessa al Senato.

- E' stata preservata l'ossatura tecnica e culturale della proposta originaria: *soft law* di sostegno alla contrattazione collettiva; quattro forme di partecipazione (per la prima volta definite in un atto di legge); incentivi mirati;
- Sono stati stanziati rilevanti incentivi economici per premiare le aziende che accetteranno modelli partecipativi, grazie alla disponibilità di 71 milioni: stanziamento superiore del 40% a quello inizialmente richiesto.
- Tali fondi sono stati impegnati per il solo anno 2025 e questo giustifica una veloce approvazione della proposta di legge anche in Senato, essendo prossimo al termine il primo trimestre di disponibilità delle risorse, senza che si sia potuto fare ricorso al fondo dedicato.
- E' stato preservato il diritto soggetto alla formazione per i dipendenti che "partecipano": una novità innanzitutto culturale, che ci auguriamo diventi modello per la contrattazione collettiva, anche oltre le dinamiche partecipative.
- Non è stata operata nessuna discriminazione tra aziende pubbliche o private: la legge varrà per tutte le imprese, quale sia la loro dimensione, il loro settore economico o la loro natura giuridica.
- Nel percorso parlamentare sono stati maggiormente coinvolti gli enti bilaterali, oltre che i fondi interprofessionali e il Fondo Nuove Competenze, per diffondere la partecipazione nelle piccole e medie imprese.

A 77 anni dall'approvazione della Costituzione, i tempi siano maturi per realizzare l'originale intento dei padri costituenti.

Tuttavia, anche quando (e se) sarà festeggiata la definitiva approvazione, il cammino riformatore non potrà considerarsi concluso. La stessa legge potrà svolgere i suoi effetti soltanto se le parti sociali saranno capaci di sfruttare il suo volano per moltiplicare quanto negli anni siamo aziende e sindacati sono già riusciti a realizzare sui luoghi di lavoro. Non sarà la legge ad accompagnare le relazioni industriali nel futuro, neanche una legge proposta dalla CISL, ma soltanto la capacità di sindacati e associazioni datoriali di contrattare soluzioni partecipative.

In coerenza con quanto esposto nei paragrafi precedenti, la CISL invita la Commissione Affari sociali, sanità, lavoro pubblico e privato, previdenza sociale e tutti i membri e i partiti che siedono nel Senato della Repubblica a procedere convintamente verso l'approvazione dell'Atto Senato 1407 come trasmesso dalla Camera dei Deputati, senza l'approvazione di emendamenti che ne rallentino il processo parlamentare.