

## **Prospettive della partecipazione**

### **Un primo commento all'avviso comune**

di Roberta Caragnano e Germana Caruso

Dopo mesi di trattativa le parti sociali, il 9 dicembre 2009, hanno sottoscritto l'avviso comune in materia di partecipazione che può essere considerato un risultato soddisfacente frutto di un approccio di *realpolitik*. Il presupposto dell'intesa è «un modello di impresa sempre più attento al valore della persona e ad un modello di sindacato quale soggetto attivo dello sviluppo e della diffusione del benessere» e rappresenta un decisivo passo nella direzione di un rafforzamento della cultura della partecipazione nel nostro tessuto economico.

È valutato positivamente il fatto che le parti abbiano convenuto, anzitutto, su una piattaforma valoriale comune che vede nell'economia della partecipazione una soluzione in grado «di conciliare la solidarietà tipica del modello sociale europeo con l'efficienza richiesta dalla competizione globale». Trapela da queste enunciazioni di principio la volontà comune di intervenire su una materia ritenuta essenziale per «la solidità competitiva del sistema produttivo e del rispetto e della valorizzazione della persona che lavora». La condivisione di un indirizzo di fondo delle parti sociali risulta necessaria laddove si pensi che in sede di dibattito teorico e politico-sindacale è ricorrente la constatazione che l'autonomia collettiva, soprattutto in presenza di una cornice legale di riferimento, possa essere chiamata a svolgere un ruolo di primo piano per la promozione, ad esempio, di modelli di azionariato diffuso.

Nei contenuti, l'avviso comune è «una camera di compensazione per promuovere la partecipazione» in quanto prevede un monitoraggio per i prossimi 12 mesi sulle pratiche partecipative in atto, una richiesta a Governo e Parlamento di astenersi per lo stesso periodo da ogni iniziativa legislativa sulla partecipazione e l'affidamento, al Ministero del lavoro, della definizione di un «Codice della partecipazione». Questi sono i punti cardine dell'intesa che, avviata dal Ministro Sacconi il 10 settembre 2009, però, non sembra abbia avuto ampia risonanza nell'opinione pubblica e nel dibattito a livello politico-istituzionale contrariamente a quanto si immaginava alla luce del crescente interesse che il tema ha suscitato negli ultimi mesi con la presentazione, in Senato, di diversi disegni di legge a firma dei rappresentanti degli opposti schieramenti politici.

A prima vista, dunque, il risultato potrebbe deludere quanti si aspettavano che nel breve lasso di tempo concesso dal Governo si sarebbe pervenuti ad una pacifica composizione delle posizioni espresse dalle parti e alla definizione di linee di intervento condivise. Ciò, per quanto auspicabile, era effettivamente arduo da raggiungere, almeno nei tempi indicati dal Governo, soprattutto in un sistema come quello italiano, permeato da una tradizione sindacale conflittuale.

Un primo elemento oggettivo e positivo è il fatto che l'avviso comune sia stato sottoscritto da un ampio spettro di organizzazioni imprenditoriali, oltre a Confindustria, a testimonianza di un interesse concreto e condiviso dalle imprese operanti in settori diversi dall'industria. Sebbene l'avviso comune non produca immediatamente soluzioni normative, l'iter individuato consentirà di colmare il divario attualmente esistente tra la prassi e la disciplina normativa, legislativa e contrattuale esistente in materia di partecipazione. Ciò permetterà una maggiore conoscenza dei limiti e delle potenzialità delle diverse forme partecipative.

Altro aspetto importante è il particolare momento storico. L'avviso comune è stipulato in una situazione di crisi congiunturale e sembra rappresentare una presa di consapevolezza importante tale da consentire di rispondere all'esigenza di affrontare le moderne crisi economiche con il ricorso a strumenti di gestione partecipata dell'impresa. L'equità distributiva, la democrazia economica e la

coesione sociale sono considerate non più solo come strumenti per rafforzare la giustizia sociale ma come elementi che contribuiscono a realizzare la sostenibilità e l'efficienza del sistema economico. Forme di democrazia economica sono positive ed è importante che possano essere inserite come priorità nelle agende politiche dei vari Stati e dell'Italia in particolare. Una riflessione, questa, coincidente con l'emergere di problematiche, nello sviluppo economico internazionale, che mettono in crisi l'assunto per cui la globalizzazione dell'economia e l'espansione del libero mercato sono in grado di offrire opportunità di sviluppo e di inclusione economico-sociale. Nell'economia della conoscenza, in cui i *knowledge workers* costituiscono la maggioranza dei lavoratori e hanno la competenza di dirigere le aziende e l'economia, la questione della democrazia economica sta diventando fondamentale, sia per la difesa immediata e irrinunciabile degli interessi dei lavoratori colpiti dalla crisi, sia per sviluppare nel medio e lungo termine un'economia innovativa, equa e sostenibile. Non a caso, le Nazioni più competitive e avanzate, come Germania e Svezia, hanno adottato forme di democrazia economica.

L'accordo è il risultato di un negoziato tra le parti sociali, le quali – sebbene con accenti diversi – hanno partecipato attivamente al tavolo delle trattative e si sono rese disponibili a trovare soluzioni e ad individuare strumenti partecipativi condivisi. Solo la Cgil non ha firmato l'avviso anche se ha espresso un apprezzamento sul metodo utilizzato dal Ministro e sul merito del testo. La Cgil, rimanendo in linea con l'orientamento seguito per tutto il corso del negoziato, ha sostenuto che prima della partecipazione la priorità – in questo particolare momento storico – è un confronto sulla crisi economica e sulle sue conseguenze. Inoltre il concetto della partecipazione finanziaria dovrebbe avere un orizzonte strategico molto più ampio di quanto previsto nell'avviso comune e cimentarsi con i temi della democrazia industriale ed economica a partire dalle politiche di *governance* sino ai Consigli di sorveglianza. Fermo restando tali posizioni la Cgil si è comunque resa disponibile a partecipare con coerenza ad un tavolo tecnico e di monitoraggio, e questo è sicuramente un importante segnale di apertura.

Prima di esaminare i due punti principali, monitoraggio e “Codice della partecipazione”, ed entrare nel cuore della struttura dell'accordo, che si caratterizza per un ampio respiro europeo, appare opportuno ripercorrere brevemente l'iter e le posizioni delle parti.

Il 10 settembre 2009, il Ministro del lavoro Maurizio Sacconi avviava un confronto con le parti sociali con l'obiettivo di arrivare alla definizione di un avviso comune in materia di partecipazione. Le premesse principali del Ministero erano: avviare un confronto produttivo, anche sulla base dell'esperienza di avvisi comuni precedenti relativi alle direttive europee in materia di Società europea, Società cooperativa europea, diritti di informazione e consultazione e spostare il baricentro sulla contrattazione di secondo livello.

Era considerata una priorità il fatto che le scelte condivise dovessero essere condotte con modalità partecipative tali da non amplificare i conflitti sociali, fermo restando l'impegno del Governo a chiedere alle Commissioni parlamentari competenti di interrompere l'iter delle diverse proposte legislative sulla materia in attesa di una soluzione condivisa dalle parti sociali, le uniche in grado di individuare le materie da affidare alla legislazione. A ciò si aggiungeva l'ulteriore elemento che l'avviso, comunque, non doveva contemplare eventuali interventi di sostegno fiscale che, in futuro, sarebbero potuti essere oggetto di confronto tripartito anche con il coinvolgimento del Ministero dell'economia.

Uno dei nodi del confronto è stata la partecipazione dei lavoratori ai Consigli di sorveglianza – proposta avversata da Confindustria e voluta da tutti i sindacati – che mirava a concretizzarsi in una partecipazione alla gestione dell'azienda. Sul tema, forte è stata la posizione della Cgil la quale, pur ribadendo la priorità di politiche occupazionali per fronteggiare la crisi, ha più volte sottolineato che il tema della partecipazione «non può che voler dire affrontare la questione sulla base delle raccomandazioni europee e di quanto previsto nella direttiva e nell'Avviso comune sulle società europee con l'obiettivo di realizzare i consigli di sorveglianza nell'ambito di un sistema duale, con l'obiettivo del coinvolgimento dei lavoratori e del sindacato riguardo gli indirizzi strategici dell'impresa e le condizioni e la qualità del lavoro». Anche l'Ugl ha incalzato con forza su questo

ultimo punto. L'altro nodo, ribadito da Confcommercio, è stato il rischio che la discussione sulla partecipazione agli utili potesse restare solo una questione "culturale" se prima la Cgil non si fosse impegnata a condividere la riforma del modello contrattuale del 22 gennaio 2009 che, di fatto, è già un sistema di retribuzione variabile sul secondo livello in funzione della produttività. Dirimente comunque è stata la posizione di Confindustria la quale ha ribadito le buone intenzioni su un tema tanto importante per il rilancio dell'economia del sistema Paese fermo restando la sua opposizione al progetto di un «grande accordo sulla partecipazione agli utili» e alle proposte sulla partecipazione dei lavoratori negli organi di controllo delle imprese. Non hanno mostrato particolari divergenze rispetto alle posizioni del Ministro del lavoro, sebbene con qualche distinguo, Cisl e Uil. Sul punto la Cisl, apprezzando e condividendo le linee di azione presentate dal Ministro Sacconi, ha valutato in maniera positiva la praticabilità dell'azionariato collettivo dei dipendenti e la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori negli organismi societari quali «elementi che rappresentano i punti qualificanti di un Avviso comune delle parti sociali che si prefigga l'obiettivo di sostenere e sviluppare esperienze qualificate di partecipazione». Condivisione con l'orientamento del Dicastero è stata espressa anche dalla Uil la quale ha sostenuto la possibilità di sperimentare momenti di articolazione che consentissero, in una prima fase, di testare le varie esperienze e rafforzare la sensibilità sugli strumenti partecipativi, anche alla luce dei nuovi rinnovi contrattuali, che in tema di bilateralità e *governance* stanno sviluppando i contenuti dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009. Ciò insieme alla necessità di una legge sul diritto societario per permettere ai rappresentanti dei lavoratori di entrare a far parte dei luoghi che regolano la *governance* in azienda.

Passando all'esame dei due aspetti fondamentali dell'avviso rileva, in primo luogo, la volontà di definire in modo condiviso un "Codice della partecipazione" sulla base del quale effettuare una ricognizione e avviare una raccolta della normativa vigente nonché condurre il monitoraggio delle buone pratiche e delle esperienze partecipative. Esso rappresenta un chiaro segnale della intenzione di pervenire ad una soluzione efficace e calibrata sul contesto giuridico, socio-economico e politico in cui si cala. In Italia, infatti, lo sviluppo di modelli partecipativi ha avuto scarso successo sia per una indeterminatezza del quadro codicistico e per l'assenza di una normativa di supporto e incentivazione, sia per la mancanza di un "cultura" della partecipazione.

Il monitoraggio delle pratiche partecipative in atto consentirà di individuare le criticità della normativa legale e contrattuale vigente e gli ostacoli, di vario ordine, che impediscono una diffusione degli istituti partecipativi così come avviene negli altri Paesi europei. L'individuazione di *best practices* suggerirà, inoltre, le condizioni che agevolino e garantiscano l'agibilità di buone esperienze partecipative.

È interessante rilevare come il percorso indicato nell'avviso comune del 9 dicembre, sul piano metodologico, sia in sintonia e ricalchi implicitamente il *modus operandi* della Comunità europea sul tema della partecipazione finanziaria dei dipendenti ai risultati, ai profitti e al capitale d'impresa, recependo alcune importanti indicazioni. Nella risoluzione del 5 giugno 2003, sulla comunicazione della Commissione relativa al quadro per la promozione della partecipazione finanziaria dei lavoratori, il Parlamento europeo ribadisce la sua richiesta alla Commissione «di creare un gruppo di lavoro, composto da rappresentanti delle parti sociali, membri del Parlamento europeo, esperti, rappresentanti di associazioni di azionisti e lavoratori dipendenti, nonché rappresentanti di reti di aziende che applicano regimi di partecipazione finanziaria, incaricato di monitorare l'attuazione delle azioni proposte nella Raccomandazione del 1992 e di individuare le iniziative future che risultino necessarie». Nella risoluzione si richiede anche di produrre studi basati sulle questioni e sui rilievi problematici sollevati, incluso uno studio sulla messa a punto di un ente di monitoraggio europeo.

Tale metodologia di comparazione è il *fil rouge* che lega i vari atti della Commissione sin dagli anni Novanta. La raccomandazione n. 92/443/CEE del Consiglio dell'Unione, proponendosi di contribuire a creare condizioni ambientali favorevoli alla diffusione di modelli partecipativi, indicava una serie di iniziative finalizzate al raggiungimento di più obiettivi: favorire lo scambio di

informazioni attraverso analisi comparative delle politiche e delle prassi nazionali, potenziare il dialogo sociale sulla partecipazione finanziaria stimolando le iniziative delle parti sociali e studiare la possibilità di sperimentare nuove forme di partecipazione finanziaria.

L'avvio di un confronto sui temi della partecipazione si muove nella direzione auspicata sotto il profilo del coinvolgimento e della responsabilizzazione delle parti sociali, peraltro indicata nell'atto comunitario come condizione imprescindibile per l'effettivo decollo degli istituti partecipativi.

Il legislatore comunitario, se da un lato è ricorso ad uno strumento di *soft law* che detta regole non vincolanti, dall'altro ha continuato a finanziare studi e ricerche empiriche che restituiscono il quadro completo sulla partecipazione dei lavoratori in tutti gli Stati membri, sul suo significato nella prassi economica, sugli ostacoli giuridici e le prospettive future.

Alla luce della multidisciplinarietà della materia e della polivalenza della nozione di partecipazione finanziaria, che richiedono l'adozione di un metodo di indagine basato sul *benchmarking*, la scelta metodologica italiana espressa nell'avviso comune siglato il 9 dicembre va accolta positivamente.

Essa rappresenta un segnale di apertura del nostro sistema verso l'Europa, nella direzione di una *soft law* come una sorta di nuova frontiera delle tecniche regolatorie, da applicarsi anche con riguardo alla disciplina dei rapporti di lavoro e che rappresenta l'orientamento di fondo che percorre il Libro Bianco del 2001 insieme al modello del dialogo sociale, uno dei pilastri fondamentali dell'Europa, previsto dal Trattato istitutivo CE (stipulato a Roma il 25 marzo 1957 e modificato dal Trattato di Amsterdam del 2 ottobre 1997) e considerato come strumento per governare meglio nell'Unione allargata e come forza motrice delle riforme economiche e sociali.

**Roberta Caragnano**

Scuola internazionale di Dottorato in Diritto delle relazioni di lavoro  
Adapt – Fondazione Marco Biagi  
Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia

**Germana Caruso**

Scuola internazionale di Dottorato in Formazione della persona e Diritto del mercato del lavoro  
Adapt – CQIA  
Università degli Studi di Bergamo