

PARTECIPAZIONE E AZIONARIATO DEI LAVORATORI

di Tiziano Treu

1. I fondamenti istituzionali della partecipazione

E' importante che si torni a parlare di partecipazione dei lavoratori e di democrazia economica anche in Italia, dopo anni di silenzio e di contrasti. Il dibattito organizzato nella sede di BPM è particolarmente significativo sia per l'autorevolezza dei partecipanti sia perché questa banca popolare ha praticato una forma avanzata di partecipazione nella quale i dipendenti, in quanto anche soci, sono decisivi negli orientamenti e nella gestione dell'azienda. La continuità e l'intensità di questa partecipazione hanno costituito un elemento di forza realizzando un pieno coinvolgimento di tutti i dipendenti, fino ai vertici del management, nelle vicende della banca, anche nei momenti di difficoltà; e hanno contribuito alla sua stabilità e alle sue buone performance economiche.

Questa forma partecipativa si riscontra in vari gradi in tutte le cooperative di lavoro, in quanto si basa sulla compresenza nei lavoratori del duplice rapporto, associativo e di dipendenza.

Ma al di fuori del mondo cooperativo, la partecipazione dei lavoratori nelle imprese italiane ha incontrato forti ostacoli, che perdurano tuttora e che sono visibili anche nel dibattito in corso sui disegni di legge presentati in Parlamento nel corso del 2009.

Eppure la via della partecipazione ha solide fondamenta nella nostra costituzione e nel modello sociale europeo. L'art. 46 della costituzione riconosce il diritto dei lavoratori a partecipare nell'impresa come un elemento caratterizzante dei rapporti sociali ed economici. Infatti lo inserisce in una visione partecipativa più ampia, che si estende ai livelli istituzionali, fino al CNEL, che ne doveva esprimere la necessaria espressione costituzionale.

Le modalità e gli ambiti della partecipazione dei lavoratori nell'impresa non sono indicati in modo univoco dall'art. 46 per la presenza, qui come altrove, di divergenze fra le maggiori componenti politico-ideali (socialdemocratica, cristiano-sociale, liberale) che hanno concorso alla costruzione della nostra carta costituzionale. Tale indeterminatezza non ha impedito di trovare soluzioni più o meno complete ai problemi lasciati aperti in altri aspetti critici delle Relazioni Industriali, nella disciplina dello sciopero, del sindacato e della contrattazione collettiva. Nel caso della partecipazione non è stato così. L'art. 46 è rimasta una norma incompiuta e il CNEL non ha raggiunto la capacità di esprimere una partecipazione istituzionale delle forze sociali agli indirizzi economici e sociali del paese.

2. Resistenze ed anomalie del sistema italiano.

I motivi della mancata attuazione costituzionale in tema di partecipazione sono radicati nella nostra storia economica e politico-sociale. Le nostre relazioni di lavoro italiane sono state caratterizzate da una forte impostazione conflittuale e da divisioni ideologico-politiche fra le maggiori centrali sindacali, cioè da elementi distanti, quasi opposti, a quelli favorevoli all'emergere di modelli partecipativi in altri paesi. Questi sono stati alimentati da fattori quali l'unità sindacale, la stabilità politica e una maggiore condivisione del quadro economico-sociale che hanno favorito quel clima di long term mutual trust adatto alla partecipazione.

Le forze politiche del nostro paese non sono intervenute sul tema per le divergenze esistenti anche fra di loro, non venute meno nel lungo periodo del dopo costituzione, e per la tendenza a delegare alle parti sociali l'iniziativa sui temi del lavoro, evitando di forzare iniziative legislative che non avessero largo consenso sociale.

D'altra parte la struttura produttiva dell'economia industriale fordista non era favorevole, anzi contrastava con l'idea di partecipazione dei lavoratori nell'impresa che era ritenuta un corpo estraneo rispetto alla concezione gerarchica dell'impresa e alla divisione tayloristica del lavoro.

Correggere tali caratteri del sistema impresa in senso partecipativo richiedeva una iniziativa politica e sindacale come quella espressa nei paesi del centro e nord Europa, per cui nel nostro paese sono mancati i presupposti.

Una evoluzione diversa hanno avuto le forme partecipative dei lavoratori e dei sindacati al di fuori dell'azienda. Esse sono state tradizionalmente diffuse in Italia, con la presenza di rappresentanti delle parti sociali in molte istituzioni pubbliche centrali e decentrate, in primis quelle della previdenza sociale e del mercato del lavoro. Per altro verso la partecipazione delle parti alle questioni macroeconomiche e sociali ha trovato espressione nei grandi patti concertativi che si sono succeduti, pur con alterne vicende, dal 1977 fino agli anni recenti. Questa sfasatura fra i diversi livelli, aziendali ed extra aziendali, di partecipazione costituisce una anomalia del sistema italiano rispetto ad altri paesi europei dove la partecipazione dei lavoratori nell'impresa è proceduta parallelamente, anzi talora si è maggiormente sviluppata, di quanto non sia avvenuto nelle politiche economiche e nelle istituzioni pubbliche.

Tale "anomalia" si ricollega alla tradizione centralistico-ideologica, e se si vuole alla 'politicità' del nostro sindacalismo, cui hanno fatto sempre meno paura (e più agio) la partecipazione organica nelle istituzioni pubbliche, ed i grandi patti politico-sociali, con governi amici (o quasi amici), rispetto a qualsiasi coinvolgimento nell'impresa. Reciprocamente il potere pubblico, per la sua debolezza e per gli incerti rapporti con l'opposizione sociale rappresentata dal sindacato, è stato un interlocutore più incline ai patteggiamenti triangolari di quanto il management, specie privato, non fosse disposto ad ammettere influenze nelle proprie scelte strategiche. ++TREU Partecipazionep5

D'altra parte materie come la formazione professionale, l'assistenza e la previdenza pensionistica, sono state ritenute meno compromissorie con la funzione contrattuale e rivendicativa del sindacato di quanto non fosse l'intervento nella vita aziendale. Non a caso su queste materie si sono sviluppati gli enti bilaterali, che hanno espresso forme partecipative, spesso di vera cogestione fra le parti. Più controversa è la ipotesi di estendere l'attività bilaterale ad attività critiche come il collocamento e la certificazione dei rapporti di lavoro, che sono ritenute praticabili da CISL e UIL e propiziate dal governo ma contrastate dalla CGIL. E' inoltre significativo che dopo il 1994 la partecipazione dei sindacati nei grandi enti previdenziali si è espressa non più nei Consigli di Amministrazione, ma nell'interno dei consigli di vigilanza per segnalare la volontà del sindacato di limitarsi a un ruolo di indirizzo e di controllo, non di vera e propria gestione. Questo assetto di governance degli Enti peraltro è oggetto di ripensamento in sede sindacale.

3. Motivi ed esperienze italiane della partecipazione.

Nel tempo alcune condizioni di contesto economico e sociale sono andate modificandosi in una direzione più favorevole a tendenze partecipative sia nell'impresa sia nel mercato del lavoro. In tal senso spingono i caratteri dei nuovi sistemi produttivi con le accresciute esigenze di qualità e di contenimento di costi, compresi quelli di transazione. La competizione internazionale con le conseguenti incertezze nella gestione dell'impresa spingono le imprese a ricercare un più vasto coinvolgimento dei lavoratori. D'altra parte, come confermano le ricerche, il crescente grado di istruzione e di consapevolezza e di professionalità dei lavoratori contribuisce ad accrescere il loro bisogno e le potenzialità di partecipazione. Tutti questi fattori produttivi e soggettivi spingono in generale a ricercare strumenti CELLp. 68-69

L'apertura di spazi partecipativi risponde a bisogni profondi di valorizzazione del lavoro e di autorealizzazione dei lavoratori; d'altra parte, introduce elementi di responsabilizzazione sociale dell'impresa e di trasparenza dei suoi comportamenti: elementi tanto più importanti nell'attuale contesto globale di forti turbolenze economiche e finanziarie. ++ CONQUISTE I

La sfida è particolarmente impegnativa per i sindacati. Se non sanno rispondere a questi mutamenti strutturali abbandonando atteggiamenti solo rivendicativi e pregiudiziali ideologiche e condividendo l'impegno per una competizione di qualità, rischiano il declino; e faticheranno a

convincere i lavoratori che le relazioni industriali sono uno strumento ancora utile e non un freno allo sviluppo e al benessere.++**CONQUISTE II**

A queste sfide le nostre relazioni industriali hanno risposto con modifiche dei propri orientamenti e degli strumenti di intervento introducendo elementi, sia pure parziali, di tipo partecipativo nell'impresa e nei rapporti sociali.

Lo strumento utilizzato è stato la contrattazione che è finora la via prevalente per introdurre modifiche nel nostro sistema sociale. Di questo si deve tener conto per gli sviluppi che si prospettano attualmente anche nei ddl parlamentari sulla partecipazione.

E' attraverso la contrattazione che si sono diffusi, a partire dagli anni '70, i diritti di informazione (riconosciuti per legge solo nel 2005 in seguito al recepimento della direttiva europea). Questi si sono arricchiti di forme di consultazione, anche stabile e istituzionalizzata, a livello di impresa e di settore. Informazione e consultazione sono stati concepiti come strumenti integrativi della contrattazione collettiva, utili per rendere questa più consapevole delle condizioni economiche, più "responsabile" e più capace di influire sugli orientamenti dell'impresa, sia pure al di fuori di ogni logica cogestionale ritenuta non accettabile dal nostro contesto sindacale.

L'utilità di queste forme è variamente giudicata, anche perché esse hanno avuto applicazione e intensità diverse nei vari contesti: più sviluppate in alcune grandi aziende a partecipazione pubblica, come previsto dal protocollo IRI e da quello CISPEL, e private (Zanussi); meno diffuse e informali nelle aziende più piccole. Esse sono state più incisive sulle questioni micro, riguardanti le condizioni di lavoro e i problemi di gestione del personale (come organizzazione del lavoro, formazione, ambiente) e nella gestione delle crisi aziendali; sono risultate scarsamente efficaci nell'intervenire sulle questioni di orientamento e strategia aziendali, per le resistenze del management e per la maggior difficoltà di coinvolgere gli stessi lavoratori. Questo del resto è un problema che si pone anche per le forme di partecipazione istituzionale e per la stessa concertazione.

4. Le indicazioni europee.

L'utilità e i limiti dei diritti di informazione e consultazione sono ampiamente discussi a livello europeo. Ed è proprio nell'Unione Europea che sono venute maturando negli anni orientamenti comuni a sostegno di varie forme di partecipazione, fino a quelle negli organi dell'impresa. Si tratta di direttive che hanno riconosciuto ed esteso prima i diritti di informazione e consultazione (direttiva quadro 2002/14), poi la costituzione di consigli aziendali nelle aziende di dimensione europea (direttive 94/45) e da ultimo varie forme di partecipazione nella Società Europea (direttiva 2001/86, regolamento 2157/2001) e nella società cooperativa europea (SCE) (direttiva 203/72 e reg. 1435/2003).

Le indicazioni riguardanti la partecipazione nella Società Europea sono particolarmente importanti, per il dibattito italiano sui ddl in esame al parlamento. Esse contengono due criteri ispiratori essenziali per rendere accettabile la partecipazione nelle diverse condizioni storiche dei vari paesi e del nostro in particolare: il primo riguarda la pluralità delle forme partecipative, una scelta adottata dopo anni di contrasto fra quei paesi che volevano privilegiare il modello della cooperazione tedesco, e quelli, fra cui l'Italia, che lo riteneva estraneo alla propria tradizione sindacale preferendo forme di partecipazione meno "organicistiche" quali i diritti di informazione, di consultazione, forme decise dalla contrattazione.

Il secondo principio, conseguente al primo, affida le scelte in tema di partecipazione alla volontà delle parti espressa attraverso la contrattazione. Analogamente aperte sono la conformazione e la costituzione degli organismi di partecipazione, che possono essere eletti o designati dal sindacato, nelle forme adatte alle situazioni nazionali. Questa indicazione tiene conto della diversità delle forme rappresentative presenti in Europa, in Italia concentrate nelle RSU e in altri paesi organizzate in un doppio canale, sindacale ed elettivo.

Queste indicazioni europee hanno promosso la diffusione di relazioni industriali partecipative, ma proprio per il loro carattere non impositivo hanno avuto seguito diseguale nei vari paesi: una

diffusione generalizzata per le forme “deboli” di partecipazione, informazione, consultazione, Consigli aziendali europei (CAE) e invece alquanto limitata, al di fuori dei paesi centro europei, per le partecipazioni organiche previste nel modello di Società Europea.

Qui come in altri settori le scelte nazionali dei governi e delle parti sociali sono decisive per rendere operative le indicazioni europee.

5. Le proposte parlamentari italiane e le posizioni delle parti sociali

Secondo la tradizione italiana il compito di orientare tali scelte spetta in primo luogo alle parti sociali, mentre l'intervento del legislatore è chiamato a svolgere una funzione di sostegno e a fornire il quadro di riferimento necessario, ad es. per definire gli organismi dell'impresa entro cui far operare le forme partecipative.

In questa direzione si muovono le proposte avanzate nella presente legislatura, (e già anticipate nella precedente) da vari parlamentari di maggioranza e di opposizione. Al di là di alcuni aspetti specifici, queste proposte presentano molti punti di convergenza sia fra loro sia con le esperienze di paesi vicini e con gli indirizzi comunitari.

La convergenza è particolarmente significativa nella indicazione riguardante le forme partecipative nell'impresa, che è comune per tutti i disegni di legge; mentre il tema dell'azionariato dei lavoratori è trattato solo in alcuni dei progetti, e presenta, come dirò subito, profili particolari.

Sul primo tema tutte le proposte legislative seguono la impostazione comunitaria di ammettere una pluralità di forme partecipative, informazione, consultazione, partecipazione in forma negoziale (comitati bilaterali e simili), presenza negli organi di governo dell'impresa; e riconoscono alle parti la responsabilità di operare le scelte più rispondenti alle loro convenienze in sede di contrattazione aziendale. Anzi nel corso del dibattito si è evitato ogni riferimento alla possibile obbligatorietà dell'opzione partecipativa che era presente in alcune proposte iniziali nelle aziende medio-grandi organizzate secondo una governance duale (Consiglio di amministrazione e Consiglio di vigilanza). Su questo ultimo punto il dibattito ha indicato una opzione preferenziale per la partecipazione di rappresentanti eletti dai lavoratori all'interno non dei consigli di amministrazione ma dei Consigli di Vigilanza. Tale scelta sta a segnalare la volontà del sindacato di non coinvolgersi nella gestione aziendale ma di limitarsi a un ruolo di controllo ritenuto, come si diceva, più coerente con la funzione sindacale. Ed è anche intesa a superare le obiezioni da sempre espresse da parte aziendale a un'ingerenza indebita del sindacato nelle prerogative gestionali dell'imprenditore e del management.

Questa indicazione non esclude la possibilità di altre scelte da parte dei soggetti negoziali, sia di tipo esterno all'impresa, come i diritti di informazione e consultazione, sia di tipo cogestionale. Mentre le prime si prestano a una presenza diffusa, come sta già avvenendo, anche in imprese non societarie e di dimensioni medio-piccole, la partecipazione organica per il tramite dei CIV è propria di quelle imprese che hanno volontariamente adottato lo schema della società a governo duale. Tale carattere riserva la praticabilità di questa forma partecipativa a un ambito relativamente ristretto di grandi imprese private. Peraltro la stessa possibilità può essere estesa, e in tal senso si sta orientando il dibattito parlamentare, ad aziende di carattere pubblico o semi-pubblico presenti nell'area dei servizi locali. Altrettanto discussa è la possibilità di prevedere la presenza di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di aziende e di enti pubblici a struttura aziendale, come le ASL. La strada qui è già aperta perché una simile formula partecipativa è operativa da tempo nei grandi enti previdenziali. E' vero che l'esperienza di governo duale in tali enti non è stata del tutto positiva; ma ciò dipende soprattutto dal fatto che si sono verificate sovrapposizioni e invadenze reciproche fra Consigli di Amministrazioni e CIV, nonché con la dirigenza degli Enti. Per rendere più funzionale la partecipazione entro questi enti. Si tratta di superare queste controindicazioni, semplificandone la struttura di governo e chiarendo le responsabilità dei vari organismi. In tal senso si è espressa, con largo consenso bipartisan, la Commissione bicamerale di controllo sugli enti previdenziali nella scorsa legislatura.

Il peso delle indicazioni presenti nei disegni di legge parlamentari dipenderà non solo dal perfezionamento dell'iter legislativo ma dal consenso e dal sostegno delle parti sociali. Questo non si è finora realizzato per la resistenza soprattutto delle associazioni imprenditoriali manifestata anche negli incontri promossi dal governo per acquisire un avviso comune sul tema che favorisca l'iter parlamentare. Al momento attuale le parti hanno convenuto (solo) di rinviare di un anno una presa di posizione definitiva, dedicando questo periodo al monitoraggio delle pratiche esistenti e alla indicazioni di buone pratiche in materia.

La resistenza delle associazioni imprenditoriali diverge da quello adottato dalle stesse parti confindustriali di adesione all'avviso comune del 2 marzo 2005 attuativo del regolamento della SE poi recepito nel nostro ordinamento. E' vero che l'avviso comune del 2005 si riferisce solo alle Società che adottano lo statuto europeo, ma il diverso atteggiamento espresso ora dalle associazioni imprenditoriali esprime una resistenza di fondo al messaggio partecipativo, anche nelle forme aperte presentate nelle proposte in esame. Per altro verso sembra indicare una sottovalutazione delle indicazioni europee, purtroppo rilevabile in Italia anche per altri argomenti comunitari. L'assenso a tali indicazioni sembra essere espresso scontando la loro distanza dalla realtà nazionale e dalla loro praticabilità; quasi con la riserva mentale che ciò che vale nell'orizzonte comunitario è estraneo e non è accettabile nell'ordinamento italiano.

E' significativo che la resistenza a trasferire le indicazioni comunitarie sia mantenuta nonostante in questo caso esse non siano cogenti né restrittive come in altre ipotesi spesso avanzate dall'unione, ma abbiamo carattere opzionale e propongono una promozione affidata a forme di incentivo.

La scelta degli incentivi è anch'essa riservata dall'Unione Europea alle decisioni dei singoli Stati membri. Essa è giustificata dal fatto che la partecipazione è ritenuta utile a promuovere obiettivi di interesse pubblico quale lo stimolo a relazioni industriali più collaborative, al miglioramento del clima aziendale e a una competitività orientata alla qualità e all'innovazione.

Nei progetti parlamentari in esame tale promozione è affidata a incentivi fiscali di dimensioni ancora ridotte, ma suscettibili di essere incrementati in corso d'opera sulla base delle esperienze.

6. L'azionariato dei lavoratori : esperienze e limiti

Le proposte di legge parlamentari hanno una seconda serie di indicazioni comuni riguardanti la promozione dell'azionariato dei lavoratori. Anche in questo caso il riferimento è ad esperienze diffuse nei maggiori paesi europei (in primis la Francia e la Gran Bretagna). Queste sono appoggiate dalla Comunità, sia pure non ancora con una direttiva, ma con molte prese di posizione ufficiali: da una comunicazione del consiglio del 1992, alla più recente del 2006, a una risoluzione del parlamento del 5 giugno 2003 fino all'impegno dell'Unione di allargare la partecipazione finanziaria dei lavoratori come parte della strategia di Lisbona.

Anche le forme di partecipazione finanziaria dei lavoratori sono molteplici ed esprimono una diversa intensità di legame fra compenso del lavoro e vicende aziendali: retribuzioni variabili in funzione di indicatori, più o meno complessi di performance, partecipazione agli utili, acquisto di azioni della società.

In Europa queste forme hanno avuto uno sviluppo crescente. Fra il 1999 e il 2005 i piani di azionariato dei lavoratori sono passati dal 10% al 18% e i regimi di partecipazione agli utili dal 19% al 26%. All'interno di questa dinamica positiva gli andamenti sono diversi nei vari paesi, con uno sviluppo maggiore in Francia, UK, Olanda. Nel nostro paese la partecipazione azionaria e anche le varie forme retributive incentivanti, hanno incontrato resistenze analoghe a quelle che hanno frenato in generale le pratiche di relazioni industriali partecipative.

Nel sistema sindacale è la contrattazione aziendale che ha contribuito a diffonderle; negli anni recenti con una maggiore intensità, a seguito del decentramento contrattuale. L'opportunità di decentrare la contrattazione soprattutto per stimolare la dinamica retributiva in relazione ai risultati aziendali, ha trovato esplicito riconoscimento sia in molti contratti di categoria sia al vertice confederale con gli accordi del luglio 1993 e ora con quello del 22/1/2009.

Nonostante tali riconoscimenti le forme di retribuzione variabile hanno trovato i limiti della stessa contrattazione che si è affermata solo in una minoranza di aziende (medio-grandi), dal 20 al 30% a seconda delle categorie e delle zone geografiche. E hanno influito su quote modeste del compenso totale dei lavoratori: non più del 3%- 5%.

Le forme incentivanti decise per iniziativa unilaterale delle aziende sono per lo più riservate ai dipendenti a livello medio alto e hanno dimensioni di difficile apprezzamento per la mancanza di dati precisi.

L'azionariato dei lavoratori nel nostro paese ha una storia risalente nel tempo ma una dimensione circoscritta. Non mancano esperienze contrattuali, ma di portata circoscritta. Per lo più l'iniziativa risale alle decisioni aziendali e riguarda in larga parte quadri e dirigenti aziendali. Una diffusione maggiore si riscontra nelle imprese cooperative dove la partecipazione finanziaria è connessa alla qualità del lavoratore in quanto socio.

Il sostegno del nostro legislatore si è diretto fin dalla fine degli anni '90 a incentivare con misure di detassazione e decontribuzione le retribuzioni variabili erogate a livello aziendale (da ultimo con la legge ...) senza che si sia distinto fra erogazioni unilaterali e negoziate.

7. Motivi e contenuti di una regolazione specifica

I disegni di legge sopra ricordati allargano il sostegno oltre che alla partecipazione agli utili, all'azionariato, anche qui affidando alla contrattazione aziendale la scelta delle modalità da adottare. Al singolo è lasciata la libertà di aderire agli schemi previsti dal contratto collettivo, con le modalità ed entro i limiti di impiego finanziario contrattualmente previsti (il tetto massimo di retribuzione impiegabile è del 15%). L'azionariato è incentivato fiscalmente, come avviene nelle altre esperienze europee, anche se in misura modesta, fino alla soglia di 5200 Euro.

La scelta di promuovere questo strumento ha motivazioni che sono state oggetto di ampio dibattito in anni passati ma che vanno riprese tenendo conto del contesto economico ove va collocato il tema più ampio della partecipazione.

La partecipazione azionaria presenta profili di utilità specifica per le parti del rapporto di lavoro. Da una parte l'incentivo proprietario può rendere appetibile la partecipazione anche ai lavoratori "affluenti" e individualisti della società terzariizzata. Le basi proprietarie della partecipazione possono renderla più accettabile all'azienda: dipendenti azionisti sono più affidabili entro i meccanismi partecipativi, oltre che più fedeli, che non lavoratori "estranei".

Inoltre sul piano strettamente finanziario ambedue le parti, azienda e lavoratori, possono trovare vantaggio da una riduzione dei tempi e dei costi di informazione inerenti al finanziamento del rapporto azionario.

D'altra parte il coinvolgimento dei lavori sul piano patrimoniale presenta elementi di novità e di rischio che ne aumentano le possibili ambiguità e gli ostacoli applicativi anche in contesti meno diffidenti di quello italiano.

Questi aspetti di criticità sono accresciuti quando l'azionariato provenga da un'iniziativa unilaterale delle imprese, che possono metterlo in alternativa con i normali istituti retributivi decisi nella contrattazione collettiva, al fine di pervenire a una gestione del lavoro se non contro, almeno senza, la presenza del sindacato. Per questo una scelta di policy rilevante è decidere la fonte di regolazione del sistema: cioè determinare e in che misura si debba privilegiare la origine e la disciplina collettiva, come è il caso dei ddl parlamentari in esame.

La scelta di promuovere e di regolare in modo specifico l'azionariato dei dipendenti merita una motivazione anche per rispondere alle obiezioni avanzate da più parti, che l'azionariato è già possibile secondo la normativa civilistica, rivisitata dalla cd. legge Draghi (_____).

L'utilità di una regolazione dedicata è generalmente riconosciuta nelle legislazioni nazionali e nelle indicazioni europee, sia per precisare le misure di incentivazione sia per fornire un quadro normativo adatto allo strumento e possibilmente armonizzato fra i vari paesi. D'altra parte le pratiche europee, e anche anglosassoni, confermano l'esistenza di un nesso fra scelte condivise,

forme di regolazione specifica e diffusione delle pratiche partecipative nelle relazioni industriali. Per questo l'Unione Europea si propone di predisporre essa stessa una specifica misura comunitaria che dia seguito alle indicazioni di policy sopra citate.

L'esigenza di un intervento specifico distinto dalle generali regole di diritto societario è accentuata ove si preveda, come è in molti paesi, il carattere non solo individuale ma anche collettivo dell'azionariato e si voglia privilegiare il secondo anche al fine di promuovere la presenza dei dipendenti azionisti negli organi societari (anche qui i ddl parlamentari segnalano la preferenza per il CIV).

Le nostre esperienze contrattuali hanno confermato le difficoltà attuative dell'azionariato collettivo e la inadeguatezza degli strumenti civilistici disponibili (associazione di azionisti, intestazione fiduciaria, patto di sindacato, costituzione di una società o di una cooperativa ad hoc, applicazione delle regole della comproprietà (v. T. Treu, Giur. Com., 1988, p. 785 ss.).

In particolare le associazioni di dipendenti azionisti sono soggette a una normativa rigida in materia di raccolta delle deleghe di voto; vincoli comprensibili nell'ottica di un azionariato generico ma non per i dipendenti che hanno comunità di destini e strumenti specifici di controllo.

I progetti parlamentari, in particolare quello a mia firma, prevedono che, una volta stabiliti per via contrattuale piani di azionariato dei dipendenti, si istituisca tramite una apposita SICAV (art.20) un fondo comune aziendale e si affidi ad esso il compito di gestire le azioni di proprietà collettiva. E' garantita una governance del fondo ispirata a quelle delle cooperative (voto **capitario** in primis) e la possibilità che esso solleciti deleghe di voto anche per azioni non **apportate** al fondo; e ciò in deroga alle regole generali, ma garantendo i principi di trasparenza e correttezza sanciti dalla Consob (art.23).

I piani hanno natura volontaria e non speculativa ma orientati a una partecipazione di medio-lungo periodo al capitale (non meno di tre anni). Possono essere finanziati, secondo le disposizioni di contratto collettivo con anticipazioni sul TFR e con la destinazione di una quota della retribuzione integrativa (non superiore al 15%). Si è altresì proposto (dalla CISL) che nelle PMI la legislazione possa incentivare la istituzione per via contrattuale di fondi collettivi di gestione bilaterale delle partecipazioni azionarie finanziate da contributi delle imprese e/o dei lavoratori. Nelle piccole imprese, specie con manodopera qualificata, la partecipazione azionaria può essere un veicolo per l'assunzione di responsabilità imprenditoriali da parte dei dipendenti (un percorso noto al nostro paese).

Una ulteriore precisazione va fatta per chiarire la utilità specifica del sostegno a queste forme di partecipazione finanziaria in risposta alle obiezioni che denunciano una sovrapposizione e un effetto spiazzante rispetto ad altri strumenti come le varie retribuzioni a incentivo. In realtà la pluralità delle forme di partecipazione finanziaria è anche in questo caso una scelta consapevole, adottata e promossa nelle esperienze europee. Essa risponde a finalità diverse (e complementari) rispetto alle forme di retribuzioni incentivanti diffuse nella nostra contrattazione e nelle prassi aziendali, perché realizza un legame più stretto fra compenso del lavoro e andamento aziendale. (Nota: Lo svantaggio derivante al lavoratore dal rischio dell'investimento azionario nell'azienda può essere bilanciato da uno sconto sui normali valori dell'emissione. Altri vantaggi possono derivare dalla possibilità di ottenere dilazioni sul pagamento delle azioni, a condizioni favorevoli). E' una soluzione che esprime in modo più diretto e "compromettente" l'idea di democrazia economica e la sua capacità di incidere sugli orientamenti aziendali. Inoltre consente ai lavoratori di beneficiare in pieno della partecipazione, anche attraverso il diritto di voto (il che non si realizza con le forme di retribuzione variabile e di profit sharing).

D'altra parte gli insegnamenti comparati confermano che gli effetti virtuosi per il sistema produttivo e per i lavoratori dipendono non dal ricorso a uno specifico strumento partecipativo a preferenza di un altro, ma da interventi fra loro coordinati, protratti nel tempo e coerenti, di informazione, di innovazione dell'organizzazione dell'impresa e del lavoro e di gestione collaborativa dei rapporti di lavoro.

Per questo anche l'efficacia della normativa in esame è legata all'equilibrio delle misure approvate e alla loro combinazione. Questa dovrà tenere conto del consenso effettivo e del grado di accettazione dei singoli strumenti, nonché, per quanto riguarda gli incentivi economici, delle risorse disponibili e della loro distribuzione fra i vari istituti.

8. Le dimensioni generali della partecipazione: fondi pensione, ESOP e proprietà aziendali

La partecipazione finanziaria dei lavoratori può avere implicazioni più ampie di quelle indicate, operanti su scala extra aziendale e con incidenza economica generale. In tal senso si è proposto in passato di costituire fondi a partecipazione dei lavoratori con l'obiettivo di influenzare le politiche economiche e gli investimenti secondo logiche "labour friendly" e di sviluppo sostenibile o addirittura in vista di una trasformazione radicale dei modelli capitalisti. Le più note sono quelle del piano Meidner svedese e da noi le proposte della CISL sul fondo di solidarietà dello 0,50% che intendeva convogliare risorse dal consumo all'investimento produttivo e socialmente utile. Tali proposte erano forse troppo ambiziose e si sono comunque rivelate del tutto impraticabili.

Uno strumento di partecipazione finanziaria di grande rilevanza sono diventati i fondi di previdenza complementare finanziati da contributi dei lavoratori e delle imprese, che si sono sviluppati in tutti i paesi compreso il nostro, diventando tra i maggiori operatori istituzionali sui mercati finanziari. La loro funzione previdenziale impone che essi adottino regole di prudenza nella gestione finanziaria, sancite anche dalla nostra legislazione, e di privilegiare logiche di lungo periodo nella scelta degli investimenti. Ma tale funzione non toglie che i fondi possano esercitare e stiano esercitando una funzione rilevante, sui mercati finanziari e, indirettamente tramite l'esercizio dei diritti di voto nelle assemblee societarie, sulle sorti delle imprese in cui intervengono e su interi settori dell'economia. Essi sono in grado di svolgere una azione di stabilizzazione sui mercati, contrastando le logiche speculative che hanno contribuito alla presente crisi finanziaria. Non sono mancate proposte che sollecitano i fondi pensione a orientare i loro investimenti secondo indirizzi di politica industriale ritenuti opportuni dalle parti sociali perché corrispondono a obiettivi di sviluppo qualificato sul piano dell'occupazione, di innovazione produttiva e di equilibrio economico.

Quale che sia la plausibilità di queste indicazioni, che hanno avuto seguiti diversi, il fatto è che le pratiche di questi fondi e la loro incidenza non sono ancora oggetto di valutazioni adeguate; e solo di recente sono venute all'attenzione degli studiosi di relazioni industriali a seguito degli shock provocati dalla crisi finanziaria.

Alcune ricerche svolte negli USA dove i fondi pensione gestiti dalle parti sociali hanno raggiunto da tempo grande consistenza finanziaria, non confermano le ipotesi sopra avanzate. Di massima questi fondi non sono stati utilizzati, e forse in quel paese neppure concepiti, per orientare l'impiego delle risorse in direzioni socialmente rilevanti. Anzi non sono stati neppure in grado di contrastare con sufficiente vigore gli eccessi dei mercati finanziari che sono all'origine della attuale crisi: tanto è vero che qualche autore si è chiesto se le regole di funzionamento di questi strumenti non vadano corrette, anche per questi aspetti.

Proprio la crisi attuale e le turbolenze dell'economia dovrebbe indurre ad approfondire la questione al fine se non altro di evitare compromissioni in queste dinamiche finanziarie senza aver chiare le possibilità di esercitare una qualche influenza. Si tratta di una questione comune ad altre forme partecipative dei lavoratori, ma in questo caso di particolare rilievo per la complessità dei mercati finanziari e per la loro distanza dai meccanismi dell'economia reale e dai rapporti di lavoro dove la partecipazione è stata maggiormente sperimentata.

Una proposta recente avanzata in sede europea riguarda la possibilità che l'azionariato dei lavoratori, gli ESOP, siano utilizzati per facilitare il trasferimento di proprietà e di gestione di piccole e medie imprese non quotate. Questi trasferimenti sono destinati ad aumentare perché si prevede che, in conseguenza dell'invecchiamento della popolazione europea, un terzo degli imprenditori della UE, in particolare nelle aziende a conduzione familiare, dovrà ritirarsi nell'arco dei prossimi dieci anni aprendo l'esigenza di un cambio di attività per circa 690.000 imprese.

L'Unione europea ha sottolineato l'importanza del trasferimento di proprietà ai dipendenti come misura specifica per facilitare la successione di attività nelle piccole e medie imprese: in quanto la partecipazione dei dipendenti sarebbe più accettata alle proprietà, specie se familiari, dell'entrata di investitori esteri e avrebbe il vantaggio di non alterare la struttura di successo nelle attività economiche a gestione familiare, con i suoi valori e le sue specificità operative.

I piani dell'ESOP possono intervenire in questa operazione con strumenti ampiamente sperimentati specie negli USA. I piani sono finanziati con il prestito di un fondo fiduciario (trust) che acquista le azioni dell'azienda e le assegna periodicamente al conto dei lavoratori partecipanti al piano. La sostenibilità dell'operazione si regge sul fatto che il prestito può essere rimborsato entro un dato tempo con prelievi effettuati sugli utili aziendali, sui dividendi pagati al capitale del fondo detenuto dall'ESOP, e in rari casi sugli stipendi dei dipendenti. Una strumentazione del genere, per operare nei paesi europei, richiederebbe una regolazione specifica ed eventuali adattamenti al nostro contesto. La strumentazione del fondo previsto nel ddl a mia firma costituisce un passo in queste direzioni, che andrebbe sviluppato.

Non c'è dubbio che l'obiettivo sia di grande attualità in Italia ove la struttura familiare delle imprese è particolarmente diffusa, e il problema dell'adeguamento e del trasferimento delle relative attività presenta tutta l'urgenza richiamata dalla Commissione Europea.

9. Implicazioni per le relazioni industriali e per gli orientamenti produttivi.

Come si vede gli aspetti del tema affrontato sono molteplici e investono gli assetti complessivi del sistema economico e sociale; perché questa è la dimensione della democrazia economica.

La partecipazione nell'impresa nei due profili considerati, presenza di rappresentanti dei lavoratori nella governance delle imprese e azionariato, indica un profilo parziale ma decisivo di questi assetti. La rilevanza centrale dell'impresa negli equilibri e nelle direzioni di sviluppo è comprovata da tutte le vicende del capitalismo ed è considerata tale anche dalle correnti di pensiero che si propongono di riformarlo. La formula economia sociale di mercato, rilanciata nel dibattito politico odierno, spesso opportunisticamente, affida il carattere di socialità del sistema da una parte agli istituti di welfare, dall'altra alla partecipazione dei lavoratori all'impresa, in particolare nella versione renana.

In questo quadro vanno viste anche le proposte di legge in discussione, per coglierne a pieno il significato e per sviluppare i collegamenti, qui solo accennati, con gli istituti di partecipazione extra aziendale: fondi pensioni, enti bilaterali, concertazione e gestione trilaterale del mercato del lavoro e del welfare. Questo infatti è il messaggio più importante che le iniziative legislative vogliono promuovere e che va colto al di là dei singoli provvedimenti, in sé evidentemente discutibili.

In primo luogo esse sottolineano la necessità, da troppo tempo disattesa, di modificare la qualità dei rapporti di lavoro e del governo dell'impresa, inserendovi orientamenti collaborativi capaci di accrescere la condivisione di obiettivi, di pratiche e di interessi fra aziende e dipendenti. Non si pongono in alternativa alle dinamiche delle relazioni industriali, basate sul binomio conflitto/contrattazione, ma le integrano con forme di azione comune e di corresponsabilità fra impresa e lavoro utili a fronteggiare le sfide dell'innovazione e della concorrenza globale. Lo sviluppo di simili orientamenti partecipativi nell'impresa è in grado di integrare la struttura tradizionale di scambio del rapporto di lavoro. Lo scambio originario fra retribuzione fissa e posto stabile è già alterato dalla crescente incertezza dei lavori e dalla variabilità della retribuzione, con un aumento del rischio a carico del lavoratore. Questo rischio può essere compensato con la attribuzione ai lavoratori di un ruolo partecipativo.

L'integrazione di valori e di pratiche partecipative nei rapporti di lavoro è utile sia per controbilanciare le incertezze cui sono esposti i lavoratori, subordinati e non, a causa della variabilità dei mercati e della flessibilità dei lavori sia per dare stabilità alle imprese. Non a caso la combinazione "più flessibilità, più partecipazione" è presente nei sistemi di relazioni industriali centro-nord europei a più alta coesione sociale e a più stabile crescita economica.

Le implicazioni della partecipazione relative agli orientamenti generali del sistema produttivo, propongono un cambiamento nello stesso modello di capitalismo. Intendono intervenire nei suoi obiettivi e strumenti senza compromettere né il fisiologico confronto fra capitale e lavoro né i fondamenti dell'economia liberale, come era prefigurato da alcune proposte accarezzate in passato dalle correnti più radicali della democrazia e del sindacalismo europeo. Riprendere questi temi con le diverse implicazioni accennate, nell'attuale momento di crisi economica può sembrare intempestivo o una vera e propria 'fuga in avanti'. Questa è la tesi, alquanto diffusa, secondo cui i momenti di crisi non sono adatti per le riforme. Nonostante le dichiarazioni ufficiali in contrario ripetute nei vertici nazionali e internazionali, è forte la tendenza a ritenere che passato il punto massimo della perturbazione (e non è detto che lo sia) si possa tornare al business as usual, cioè riprendere il corso economico e sociale precedente alla crisi. Questo orientamento attendista è rischioso se si ritiene che le origini della crisi siano profonde e riguardino tutti i fondamenti del sistema: la distribuzione del reddito e delle opportunità, il cui attuale squilibrio sottrae risorse alla iniziativa di larghi strati di popolazione, provocando la progressiva erosione del ceto medio; gli assetti produttivi e dell'organizzazione del lavoro, ove i rapporti fordisti si sono alterati senza essere sostituiti da nuovi equilibri, le modalità e obiettivi dello sviluppo, di cui sono sempre più evidenti i limiti di sostenibilità, fino ai parametri e ai valori su cui si sono costruite le identità personali e collettive e le forme di convivenza civile e politica del secolo scorso. Non posso approfondire questi aspetti. Ma è urgente affrontarli, se si vogliono individuare vie di uscita non illusorie alle difficoltà attuali, e se si vuole utilizzare la crisi per risolvere i problemi strutturali aperti invece di subirla come una sciagura inevitabile magari destinati a ripetersi.

10 L'Italia e l'economia della partecipazione

Questo vale in primis per il nostro paese per chi non vuole accettare acriticamente la tesi secondo cui l'Italia starebbe reagendo meglio di altri paesi all'impatto della crisi. In realtà letture disincantate e non certo prevenute, come quella di De Rita, forniscono un quadro meno rassicurante della resilience del nostro sistema. Esso esprimerebbe più che reazioni positive alle sfide globali, una capacità di galleggiamento e di adattamento che si regge su equilibri tradizionali non a prova di crisi. Inoltre si appoggia anche su elementi anomali rispetto alla generalità dei sistemi economici sviluppati, quali il lavoro sommerso, l'evasione fiscale, le varie forme di irregolarità ed illegalità, compreso l'uso deviato di contratti formalmente autonomi ma in realtà dipendenti. Sono tutti fattori distorsivi, che aggravano le diseguaglianze e gli squilibri del sistema. ++ TREU MULINO p5

Una condizione necessaria per individuare soluzioni non effimere è di indirizzare la ricerca in modo coerente su entrambi i versanti delle politiche economiche e di quelle sociali. La separazione fra "economico e sociale", fra aree del mercato e ambiti della società, è un punto critico, una frattura da superare se si vuole ritrovare un equilibrio stabile della crescita e delle condizioni di vita. Lo rileva da ultimo l'enciclica Caritas in veritate di Benedetto XVI. ++ TREU MULINO p. 7

Le formule partecipative di cui abbiamo discusso possono essere una componente importante anche se non esclusiva, di questa innovazione, perché possono incidere su entrambi i versanti, degli assetti economici e di quelli sociali. Ma la difficoltà di intervenire su questi fronti risulta dalle esperienze storiche della partecipazione. Le valutazioni complessivamente positive di tali esperienze non hanno nascosto elementi di criticità. Quelli più spesso rilevati dagli osservatori riguardano la loro capacità di affrontare il cambiamento con il consenso e non di frenarlo con compromessi corporativi. Queste criticità sono oggi accresciute se è vera la diagnosi secondo cui non basta gestire la normalità del cambiamento e aggiustare al margine i meccanismi economici e sociali, ma occorre rivedere a fondo gli assetti del sistema pre crisi.

Anzitutto è necessario correggere quelli che si sono rivelati gravi fattori distorsivi, le logiche di irresponsabilità e le vedute corte proprie delle scelte finanziarie, e anche produttive, che hanno favorito logiche speculative a scapito degli investimenti durevoli, l'assunzione della concorrenza a

principio regolatore assoluto del sistema, che ha alimentato le bolle del turbocapitalismo, la svalutazione del lavoro come base della ricchezza e della dignità personale.

L'efficacia della partecipazione, come di altre politiche economico-sociali, va misurata su questi fronti. Dipende dalla sua capacità di introdurre antidoti rispetto a queste criticità, promuovendo logiche di cambiamento sostenibile nel sistema produttivo, correggendo i principi della concorrenza con valori e strumenti collaborativi, valorizzando il lavoro non solo sul piano retributivo e finanziario, ma come intelligenza diffusa necessaria a promuovere una crescita di qualità, socialmente ed ambientalmente sostenibile.

La complessità di questo compito è tale che esso non può esaurirsi nei singoli strumenti di partecipazione, è bene ribadirlo, ma implica in riorientamento di tutte le politiche economiche e sociali, valorizzando come si diceva il nesso fra welfare e sviluppo. Questo è il significato pregnante della formula economica sociale di mercato. Per essere tale non basta che la socialità si esprima in misure di welfare collaterali al mercato e risarcitorie: essa deve essere intrinseca al sistema economico e in grado di orientarne gli obiettivi per il benessere e per lo sviluppo umano. La partecipazione delle persone nei luoghi della produzione e del welfare è una condizione essenziale per la perseguibilità di questi obiettivi. L'economia di mercato, se vuole assumere tratti di socialità e di stabilità, deve essere anche un'economia della partecipazione.