



**FORUM
DISUGUAGLIANZE
DIVERSITÀ**

Parte II

UN LAVORO CON PIÙ FORZA PER CONTARE



**15 PROPOSTE PER
LA GIUSTIZIA SOCIALE**

Ispirate dal Programma
di Azione di Anthony Atkinson

PARTE II.

UN LAVORO CON PIU' FORZA PER CONTARE

“La politica pubblica deve mirare a un equilibrio appropriato di poteri fra gli stakeholders”

“Deve esistere una politica salariale nazionale, fondata su ... un salario minimo adeguato per vivere fissato a un livello dignitoso e un codice di condotta per le retribuzioni al di sopra del minimo”

Dalle proposte 2 e 4 di Anthony Atkinson



II.1 DIGNITÀ, AUTONOMIA, PARTECIPAZIONE. LE RAGIONI DI GIUSTIZIA SOCIALE PER INTERVENIRE

Negli ultimi trent'anni il lavoro ha perso ruolo e potere. Le retribuzioni sono cresciute meno della produttività. La quota dei redditi da lavoro sul reddito totale è diminuita progressivamente. Le retribuzioni delle donne restano più basse, a parità di lavoro. È cresciuta in modo esponenziale la polarizzazione fra i lavori, in termini di qualità, remunerazione e stabilità, colpendo in modo particolare i giovani. Per vaste fasce deboli (giovani, lavoratori e lavoratrici espulsi dal processo produttivo, migranti) remunerazione, condizioni orarie e garanzie sono al di sotto di una soglia di dignità. Nel complesso, siamo di fronte a uno scenario di estrema gravità, anche perché il lavoro influenza profondamente tutte le dimensioni della vita umana.

Il *Global Wage Report* del 2018 stima che tra il 1999 e il

2017, nelle economie avanzate¹, la produttività è cresciuta di 18 punti percentuali, mentre la crescita dei salari è stata di soli 12 punti. Dall'inizio degli anni '80 a oggi, la quota delle retribuzioni sul reddito totale è scesa nella maggior parte dei paesi occidentali: dal 62 al 56% negli USA; dal 65 al 58% in Francia; dal 63 al 52% in Italia². La disuguaglianza nella distribuzione salariale è cresciuta tra settori e tra livelli di inquadramento: in Italia, nel settore manifatturiero, i salari delle imprese ad alta tecnologia, caduti con la crisi, hanno appena recuperato i livelli del 2000; ancora peggiore la situazione nei settori a bassa tecnologia, in calo ininterrotto dal 2000³. Sempre in Italia, il 10% dei lavora-

¹ Si tratta di 39 paesi, che includono l'intera area OCSE.

² Cfr. ILOSTAT, *Labour income share in GDP (%)*. [\[link\]](#)

³ Un recente lavoro (D. Guarascio e M. Pianta, 2018. *Tecnologie e disugua-*

tori riceve un salario del 20% inferiore rispetto al minimo salariale.⁴ I salari di ingresso dei giovani sono in calo dagli anni '90: tra l'inizio degli anni '90 e il 2014 si sono ridotti del 15%.⁵ Restano assai alte le disuguaglianze di genere nei salari orari (stimate nell'8%,⁶ nonostante il maggiore livello di istruzione medio delle donne che lavorano) ed è soprattutto assai elevato, più della media europea, il "gap di genere complessivo" calcolato da Eurostat tenendo conto, oltre che del salario, del numero medio di ore di lavoro retribuite e del tasso di occupazione.⁷

La minore capacità del lavoro di contare, il suo minore potere negoziale e di partecipazione, è una delle tre grandi cause dell'attuale ingiustizia sociale. Interagendo con una svolta nelle politiche e con cambiamenti profondi nel senso comune – è la chiave interpretativa di Anthony Atkinson, fatta propria dal ForumDD – il minore potere del lavoro ha contribuito all'aggravamento delle disuguaglianze di reddito, al forte aumento delle disuguaglianze di ricchezza e al diffondersi della percezione da parte di larghe fasce della popolazione che i propri valori, il proprio contributo alla società, non fossero più riconosciuti. Ecco perché uno dei tre obiettivi generali delle nostre proposte consiste proprio nel *ridare potere negoziale e di partecipazione al lavoro, nelle forme appropriate a questa fase dello sviluppo*. Si tratta soprattutto di riequilibrare il rapporto fra i lavoratori e le lavoratrici da un lato e chi controlla l'impresa dall'altro: un riequilibrio che nella storia ha sempre aperto la strada a emancipazione sociale e sviluppo.

Questo obiettivo si intreccia strettamente con gli altri due obiettivi perseguiti - orientare il cambiamento tecnologico verso la giustizia sociale e assicurare un passaggio generazionale più giusto - e con essi configura un percorso di democratizzazione dell'economia.

CAUSE

Per ridare dignità e autonomia al lavoro occorre anzitutto individuare le cause dei problemi appena richiamati. Anche a questo fine l'analisi di Anthony Atkinson ci è di

glianze di reddito, in M. Franzini e M. Raitano, "Il mercato rende disuguali?", Il Mulino) mostra che, posti pari a 1 i salari nel 2000, nel 2014 i salari nel manifatturiero erano intorno a 1,02 nelle imprese ad elevata tecnologia e tra 0,85 e 0,90 nelle imprese a bassa tecnologia; mentre nei servizi, i salari nelle due categorie di imprese erano rispettivamente pari a 1,25 e 1,08.

4 Cfr. il contributo di A. Garnero al ForumDD: *Un salario minimo per legge in Italia? Una proposta per il dibattito*, 2018, nei "Materiali".

5 Cfr. A. Rosolia e R. Torrini (2016) *The generation gap: a cohort analysis of earning levels, dispersion and initial labor market conditions in Italy, 1974-2014*, in Quaderni di Economia e Finanza N.366, Banca d'Italia.

6 Cfr. ILO, *Global Wage Report 2018/2019: What lies behind gender pay gap*, p.24, (2018).

7 Considerando i tre elementi l'Italia risulta caratterizzata da un gap di genere del 43,7% contro una media europea di 39,6%. Cfr. T. Addabbo *Equal pay day*, Etica ed Economia, 2018, [\[link\]](#)

aiuto. Sul minore potere del lavoro hanno certamente pesato alcune tendenze sistemiche. Il cambiamento tecnologico ha concorso alla polarizzazione dei lavori: ha dato più potere contrattuale e di partecipazione a chi possiede competenze poco diffuse e necessarie a una crescente interazione nel processo produttivo, e sempre meno potere a tutti gli altri. La riduzione delle distanze fra luoghi e persone ha messo il lavoro esecutivo e sostituibile dell'Occidente in concorrenza con grandi masse di lavoro in Asia e altri luoghi del mondo, spingendo al ribasso le retribuzioni. Ha inoltre consentito la frammentazione delle filiere produttive con modalità che rendono molto più difficile l'organizzazione sindacale dei lavoratori. Nel campo dei servizi, l'utilizzo di piattaforme digitali per la selezione e il governo del lavoro ha spinto nella stessa direzione.

Il modo in cui questi fenomeni sono stati narrati ha conferito un senso di *ineluttabilità* ai processi in atto ed ha generato rabbia e risentimento inconcludenti invece di un impegno per il cambiamento. La realtà delle cose è diversa.

L'effetto della riduzione delle disuguaglianze fra luoghi e persone, per molti versi una conquista per l'intera umanità, è stato esasperato dalla scelta di togliere ogni freno e regola ai movimenti di capitale, squilibrando il rapporto fra lavoro e capitale: ciò che Dani Rodrik chiama iper-globalizzazione. Quanto al cambiamento tecnologico, argomentiamo in dettaglio nella Parte I che gli effetti negativi sulla giustizia sociale, e in particolare sul lavoro, non sono insiti nelle "tecnologie" ma nel modo in cui esse sono impiegate. È dunque possibile una correzione, come le nostre proposte mostrano. Ma c'è altro.

La riduzione del potere del lavoro è anche frutto di politiche che hanno attivamente perseguito l'indebolimento dei sindacati. Si è sostenuto che fossimo entrati in una nuova era, senza più alternative, dove era superato il conflitto lavoro-capitale e la ricomposizione degli interessi sarebbe avvenuta in una contrattazione individuale fra singole lavoratrici o lavoratori, da una parte, e datori di lavoro, dall'altra. Questa delegittimazione del ruolo dei sindacati è avvenuta proprio quando questi avrebbero avuto bisogno di un incoraggiamento ad adeguare le proprie analisi e azioni alle nuove forme dell'organizzazione del lavoro, per comprendere le biforcazioni aperte dalle nuove tecnologie e costruire una tutela delle nuove, molteplici forme di lavoro precario. Ha pesato, poi, un'inversione nel senso comune: la concezione dell'impresa come organizzazione finalizzata alla massimizzazione del profitto è divenuta egemone e ha relegato in posizione marginale la cultura solidaristica e mutualistica nonché il concetto di "responsabilità sociale d'impresa".

La concezione dell'impresa merita particolare attenzione. Nell'ultimo trentennio, gli interventi sul governo societario sono stati dominati, in tutti i paesi industriali, dall'attenzione al *valore azionario dell'impresa (shareholder value)*. Ne

sono derivati due effetti negativi. In primo luogo, il *valore azionario dell'impresa* è divenuto la stella polare di ogni decisione di impresa, sempre ricondotta alla questione di come “allineare” la condotta di amministratori/trici e manager al perseguimento dell'interesse prioritario dei finanziatori. Alla regolazione esterna di questo rapporto affidata ai regolatori o ai tribunali (a seconda dei capitalismi), si è andata sostituendo l'illusione di una contrattualizzazione del rapporto, correlando la remunerazione dei manager al valore patrimoniale e assicurando in qualche modo le scelte manageriali (i derivati). I risultati sono stati disastrosi: sul piano dell'efficienza economica e dell'interesse degli azionisti (stante anche la possibilità del management di alterare nel breve periodo i valori patrimoniali), sul piano della stabilità sistemica (a causa del disancoraggio dei valori finanziari dai profitti attesi), e sul piano distributivo (con lo spostamento di reddito dal lavoro verso il vertice delle posizioni manageriali o professionali).⁸

C'è stato poi un secondo effetto. L'enfasi predominante sul rapporto fra manager e finanziatori ha oscurato l'attenzione agli altri detentori di interessi toccati dalle scelte delle imprese, o *stakeholders*: prima di tutto i lavoratori/trici, e poi consumatori/trici e in genere le persone investite dagli impatti ambientali. Nel trentennio post-bellico, in tutti i capitalismi (anche negli USA), l'attenzione a questi interessi era stata significativa, costituiva oggetto di pubblico confronto e di conflitto, e ne venivano investite autorità di governo, di regolazione e giudiziarie. In quegli anni si sono sviluppate modalità alternative di governo dell'impresa e si è dato vita a sperimentazioni: forme di partecipazione strategica dei lavoratori/trici al governo dell'impresa; cooperative di varia natura; proprietà pubblica. Queste sperimentazioni non si sono interrotte, ma nel senso comune, per un lungo periodo, sono apparse residuali, quasi lasciti minori di una fase superata.

Si potrebbe controbattere che la tendenza ora descritta è stata compensata dalla progressiva affermazione delle pratiche di “responsabilità sociale di impresa”, un concetto affermatosi proprio in connessione con il riconoscimento di un ruolo a tutti gli *stakeholders*. Ciò è vero solo in misura assai parziale. Il concetto di responsabilità sociale si affermò

⁸ All'interno dell'Occidente, il peso di questi due fattori è visibile nella differenza fra due blocchi di paesi. Quelli dove la logica del valore azionario dell'impresa è oggi in larga misura incontrastata (come Stati Uniti e Regno Unito) presentano una disuguaglianza nei redditi di mercato (prima di ogni azione redistributiva dello Stato) decisamente superiore a quella dei paesi (in Europa e in Asia) dove, nonostante i passi indietro dell'ultimo trentennio, gli interessi dei lavoratori possono manifestarsi attraverso forme di partecipazione e co-decisione e in genere gli interessi degli altri stakeholders sono presi in maggiore considerazione. Negli Stati Uniti e nel Regno Unito, ad esempio, la disuguaglianza nei redditi di mercato, misurata dall'indice di Gini è pari, rispettivamente al 51% e al 52%. In Svezia, Danimarca e Norvegia, invece, è inferiore di circa 10 punti percentuali (cfr. J. Hasell, S. Morelli, M. Roser, 2018, *Income and wealth inequalities between and within countries*, in corso di pubblicazione in *Social Inequalities and Cancer*, ed. C. Wild e M. Marmot, International Agency for Research on Cancer, WHO).

per vincolare e orientare eticamente, ma assieme legittimare, la discrezionalità manageriale (tipica del capitalismo manageriale anglosassone), sulla base di criteri di equo bilanciamento socialmente accettati. Tuttavia, l'affermarsi della logica del *valore azionario dell'impresa* e l'aumento del peso della finanza speculativa sulla gestione hanno impedito che la responsabilità sociale fosse elevata a modello di governo, estendendo le responsabilità dei gestori dagli obblighi verso gli azionisti ad analoghi impegni (“responsabilità sociali”) verso gli altri *stakeholders* - *in primis* lavoratori/trici. È così avvenuto che la responsabilità sociale venisse considerata come un modo per attenuare alcune rigidità del modello egemone, riducendosi spesso ad adempimenti procedurali.

L'Italia ha sofferto di questo generale cambio di contesto e di senso comune con una peculiarità, frutto del proprio sistema produttivo, caratterizzato da una vasta presenza di piccole e medie imprese. Queste sono state (e sono ancora) un punto di forza, soprattutto della nostra vocazione manifatturiera. Ma negli anni '70 la loro cronica difficoltà/resistenza a raccogliere finanziamenti al di fuori della famiglia o di una ristretta comunità era stata compensata dalla capacità di sfruttare i nuovi macchinari per adattare ancor più l'offerta alle esigenze della domanda nell'ambito di distretti produttivi: la cosiddetta “specializzazione flessibile”, invidiata da tutto il mondo.

Nel successivo trentennio, invece, le PMI si sono trovate spiazzate dall'ulteriore cambiamento tecnologico incentrato sulla proprietà della conoscenza, da cui esse tendono a essere tagliate fuori⁹. E hanno faticato ad attingere al loro punto di forza: le forme di cooperazione tipiche del nostro capitalismo “reticolare-territoriale”, la capacità di cooperazione anche col mondo della ricerca. Molte PMI ci sono riuscite e anche grazie a esse il nostro sistema produttivo ha tenuto, mentre molte altre hanno dovuto ripiegare su bassi profitti e bassi salari, contribuendo al processo di polarizzazione.

UNA GUIDA ESSENZIALE PER INVERTIRE ROTTA: LA COSTITUZIONE

Questa ricognizione delle cause delle tendenze in atto è indispensabile per definire una strategia in grado di contrastarle e di riequilibrare il potere a favore dei lavoratori. Tale strategia richiede interventi su molteplici piani, a cui concorrono molti degli interventi proposti nelle altre due parti del Rapporto.

A un riequilibrio dei poteri concorrono gli interventi sui meccanismi del cambiamento tecnologico (Parte I). Si pensi, in particolare, alle Proposte nn. 2 e 3 volte a sviluppare il modello europeo di infrastrutture pubbliche di ricerca e a dare obiettivi strategici (anche di giustizia sociale e ambientale) alle imprese pubbliche; o all'introduzione di criteri di

⁹ Cfr. il paragrafo I.4.1 del Rapporto e i contributi di Massimo Florio e Francesco Giffoni e di Ugo Pagano e Alessandra Rossi in “[Materiali](#)”.

giustizia sociale (anche in tema di lavoro) nelle Università (Proposta n. 4), nel finanziamento della ricerca privata (Proposta n. 5) o negli appalti pubblici (Proposta n. 9); o ancora all'agenda di interventi sull'impiego dei dati identitari personali e sugli algoritmi di apprendimento automatico (Proposta n. 7). Al riequilibrio concorre anche la proposta avanzata nella Parte III: l'introduzione di un'"eredità universale" al momento del passaggio generazionale (Proposta n. 15). Tale eredità accrescerebbe il potere di un/una diciottenne di rifiutare lavori poco qualificanti che possono influenzare negativamente tutta la sua carriera lavorativa e offrirebbe l'opportunità di sviluppare competenze e capacità imprenditoriali.

Ma non basta. È necessario anche intervenire direttamente con strumenti che diano al lavoro più potere nella negoziazione delle proprie condizioni monetarie e non-monetarie di lavoro, e più potere di contare sulle decisioni organizzative e strategiche aziendali.

La direzione verso cui muovere si può desumere dai principi della Costituzione, che restano assolutamente attuali e

che danno due chiare indicazioni (cfr. Riquadro M): tutelare la dignità del lavoro e sostenere attivamente la partecipazione dei lavoratori/trici.

Il "diritto ad un lavoro dignitoso" per tutti e la parità di genere poggiano su due presupposti: il lavoro è uno dei modi (una delle *capacità*) attraverso cui ognuno di noi deve potersi esprimere, perché è fonte di identità, autonomia e integrazione sociale; per svolgere queste funzioni, il lavoro deve essere dignitoso, nel modo in cui è svolto e nel riconoscimento anche monetario del proprio valore. Il "diritto dei lavoratori a partecipare" e il dovere della Repubblica, dunque di tutti noi, di rimuovere gli ostacoli che impediscono tale partecipazione, poggiano su due altri presupposti: questa partecipazione è necessaria sia per l'effettiva autonomia dei/lle lavoratori/trici, sia per rendere più democratica l'economia. Nell'attuale organizzazione della produzione questo requisito non è soddisfatto e perciò occorrono azioni collettive e pubbliche in grado di promuoverlo.

Riquadro M

LA COSTITUZIONE ITALIANA PER IL LAVORO: DIGNITÀ E PARTECIPAZIONE

Dal testo della Costituzione.

- "La Repubblica riconosce a tutti i cittadini il diritto al lavoro e promuove le condizioni che rendano effettivo questo diritto" (art.3). "Il lavoratore ha diritto a una retribuzione proporzionata alla quantità e qualità del suo lavoro e in ogni caso sufficiente ad assicurare a sé e alla famiglia un'esistenza libera e dignitosa" (art.36) "La donna lavoratrice ha gli stessi diritti e, a parità di lavoro, le stesse retribuzioni che spettano al lavoratore" (art.37)
- "È compito della Repubblica rimuovere gli ostacoli di ordine economico e sociale che, limitando la libertà e l'uguaglianza dei cittadini, impediscono il pieno sviluppo della persona umana e l'effettiva partecipazione di tutti i lavoratori all'organizzazione politica, economica e sociale" (art.3)

Ecco dunque i due fronti lungo cui si muovono le proposte di questa parte del Rapporto. Da un lato, la dignità del lavoro; dall'altro la partecipazione dei lavoratori e la loro autonomia. Questo secondo fronte porta, come vedremo, a riconoscere il ruolo degli altri *stakeholders*, (consumatori/trici, abitanti che risentono dell'impatto sull'ambiente), e dunque concorre a una vera e propria democratizzazione del governo d'impresa. Consideriamo separatamente i due profili.

DIGNITÀ DEL LAVORO

La dignità del lavoro non è soltanto una questione retributiva; essa riguarda anche altri aspetti come ad esempio le condizioni degli ambienti di lavoro e il controllo sulla sua durata o sui tempi di preavviso. Una retribuzione dignitosa – a *decent wage* argomenta Anthony Atkinson – è tale se permette al lavoratore o alla lavoratrice di soddisfare i propri bisogni (nutrirsi, vestirsi, avere un'abitazione, prendersi cura dei familiari e di sé stesso/a). Il suo livello andrà rivisto nel

tempo per tenere conto dei cambiamenti di contesto e dovrà essere oggetto di continua attenzione sociale.

Nel nostro sistema di produzione, il meccanismo di determinazione dei salari attraverso la domanda e l'offerta non assicura che il salario raggiunga un livello di dignità, specialmente per lavoratori/trici con modeste qualifiche per i/le quali esiste un'offerta quasi illimitata. Ciò è dovuto allo squilibrio negoziale fra le parti: il lavoratore o la lavoratrice dipendente (in tutte le sue varianti, da subordinata alla partita IVA) non è in grado di esercitare individualmente un potere contrattuale che bilanci quello dell'imprenditore/rice o manager che lo/la impiega e che spesso trae forza anche dai rischi (reali o minacciati) a cui ogni singola posizione lavorativa è esposta, per l'intensità della competizione nei mercati globali o per l'accelerazione dei processi di automazione.

La tutela del salario, come delle altre condizioni di lavoro, richiede quindi che la negoziazione sia svolta dai/lle lavoratori/trici in forma organizzata. Storicamente, questa è stata una delle missioni dei sindacati. Ma le recenti

tendenze sistemiche, prima descritte, e l'indebolimento dei sindacati stessi, dovuto in parte a politiche deliberate e in parte alla difficoltà di adeguarsi a quelle tendenze, hanno ridotto la capacità di assicurare una remunerazione dignitosa al lavoro. Peraltro, per raggiungere questo risultato oggi non basta la difesa "statica" del posto di lavoro e del connesso salario; occorre infatti anche una strategia "dinamica", che dia a ogni lavoratore/trice la preparazione e l'autonomia per affrontare la volatilità del sistema (cfr. oltre).

L'interazione tra queste debolezze ha generato, in molti casi, un circolo vizioso. La silenziosa ma crescente sfiducia nella capacità dei sindacati di tutelare le retribuzioni – specie quelle minime e quelle dei lavoratori e lavoratrici giovani e precari/e – e di contrastare i trend in atto ha ridotto la loro base di consenso; ciò ha indebolito ulteriormente il loro potere negoziale, con effetti di aggravamento delle disuguaglianze retributive e della sfiducia dei lavoratori/trici nei confronti dei sindacati. In molti paesi si è cercato di far fronte a queste tendenze introducendo un salario minimo orario fissato per via legislativa¹⁰. Il salario minimo legale è uno strumento in grado di arginare la polarizzazione retributiva, ma che va disegnato con attenzione per evitare soprattutto due rischi: che esso sia fissato a livelli troppo bassi, in realtà non dignitosi, e che indebolisca ulteriormente il ruolo dei sindacati.

In Italia la situazione è grave. I sindacati hanno in realtà mantenuto la capacità di tutela di una parte significativa dei lavoratori, limitando (a 5 punti percentuali) la caduta del tasso di sindacalizzazione tra il 1990 e il 2016¹¹ e mantenendo e rinnovando un telaio di contratti nazionali e aziendali/territoriali. Ma nonostante i contratti salariali collettivi, in media il 10% dei lavoratori/trici riceve un salario del 20% inferiore al minimo salariale stabilito per contratto¹². La percentuale di lavoratori e lavoratrici pagati/e meno del minimo tabellare è maggiore al Sud (18,5%), sebbene non emerga un chiaro divario territoriale per quanto riguarda la differenza tra salario minimo tabellare e salario percepito. Il fenomeno è particolarmente grave per le piccole imprese: 19% nelle imprese con meno di 10 dipendenti.¹³ Com'è possibile che i contratti collettivi non siano rispettati? Osserva Garnerò¹⁴: "Ci sono tanti modi in cui un datore di lavoro può sottopagare i/le dipendenti. Alcuni illegali, a partire dal nero, oppure chiedendo ai/alle dipendenti di lavorare ore extra non retribuite; oppure si possono sotto-inquadrare

i lavoratori/trici. Ma ci sono anche modi legali (o quasi), come sostituire impiegati/e dipendenti con partite Iva a cui i termini dei contratti collettivi non si applicano. Oppure ancora firmando un accordo 'pirata' con un sindacato poco rappresentativo con l'obiettivo esplicito di pagare salari più bassi. Infine, è possibile che in alcuni casi la complessità del sistema porti i datori di lavoro, in particolare nelle piccole imprese, a fare riferimento a un contratto errato. Dal 2012 il numero di contratti depositati presso il CNEL è aumentato del 60%. La frammentazione apre la porta ad abusi e alla firma di 'contratti pirata'".

Particolarmente grave è poi la situazione di vaste fasce di lavoratori e lavoratrici (in maggioranza giovani, donne e immigrati) che per condizioni lavorative (basti pensare al frazionamento delle figure contrattuali e/o dei regimi d'orario – le imprese di pulizia sono emblematiche di questa condizione) e per assenza di identificazione non accedono ad alcuna forma di tutela collettiva, e che quindi nella prestazione lavorativa subiscono le condizioni dettate dal datore di lavoro. Queste condizioni riguardano non solo i livelli retributivi, spinti a livelli minimi non controllati né regolati, ma anche i regimi d'orario e la prospettiva di continuità del rapporto di lavoro stesso.

Questa area di lavoro - di fatto non protetto - va allargandosi, grazie alla frequente stipula di contratti "pirata", che anche quando non si discostano dai minimi retributivi, cancellano la maggioranza delle tutele accessorie associate alla prestazione lavorativa (maggiorazioni retributive, mensilità aggiuntive, indennità varie). I giovani e le giovani che oggi entrano nel mercato del lavoro si trovano davanti a condizioni di lavoro sempre meno tutelate, caratterizzate da stage scarsamente (o per nulla) retribuiti, assenza di garanzie di continuità e di ogni forma di tutela (permessi, ferie, malattia), il che trasmette loro una immagine del mercato del lavoro caratterizzato dalla assoluta dipendenza e sottomissione del lavoratore all'azienda.

La tutela della dignità del lavoro richiede un intervento. Le proposte che pure avanziamo in merito alla partecipazione dei lavoratori/trici alle decisioni strategiche dell'impresa, affiancandosi alla contrattazione collettiva (nazionale) sui salari, vanno ovviamente, in modo strutturale, anche nella direzione di favorire il raggiungimento dell'obiettivo della dignità. Ma non bastano, per tre ragioni: perché esse per loro natura non potranno pesare in vaste aree dell'economia di tipo informale o caratterizzate da piccola dimensione d'impresa; perché il raggiungimento di un salario dignitoso è principio di rango costituzionale, ovvero è un "bene sociale primario" in sé, il cui conseguimento non può essere condizionato all'efficace attuazione di altri diritti; e, infine, perché la situazione attuale di svilimento del lavoro domanda un'azione con effetti tempestivi. Serve dunque un intervento mirato, con urgenza.

10 28 dei 36 paesi OCSE hanno un salario minimo fissato per legge sotto varie forme. Si veda il contributo di Andrea Garnerò al ForumDD in "Materiali".

11 Dal 1990 al 2016 (ultimo anno per cui sono disponibili i dati) il tasso di sindacalizzazione, in Italia, è passato dal 38,7 al 34,4%. Cfr. OECD.Stat [\[link\]](#)

12 Cfr. ancora il contributo di Andrea Garnerò al ForumDD in "Materiali".

13 Cfr. A. Garnerò, *The dog that barks doesn't bite. Coverage and compliance of sectoral minimum wages in Italy*, IZA DP N. 10511 (2018).

14 *Ibidem*.

PARTECIPAZIONE, AUTONOMIA E DEMOCRATIZZAZIONE DEL GOVERNO D'IMPRESA

Partecipazione dei lavoratori al governo dell'impresa, autonomia nel processo produttivo e democratizzazione del governo d'impresa sono legati fra loro. È attraverso la partecipazione che i lavoratori e le lavoratrici possono influenzare gli investimenti, le innovazioni e l'uso delle tecnologie in una direzione che accresca la propria autonomia: nel duplice senso di avere margini di discrezionalità, giudizio e influenza nel processo produttivo; e di sviluppare costantemente la propria formazione ed essere pronti ad affrontare le aleatorietà di un mercato volatile. Al tempo stesso, la partecipazione dei lavoratori/trici e la loro autonomia dischiudono di per sé il processo decisionale del management o degli amministratori/trici a considerazioni sociali, e possono aprire la strada a un ruolo anche degli altri portatori di interessi: *in primis*, consumatori/trici e abitanti investiti dagli impatti ambientali e paesaggistici.

Il cambiamento del governo di impresa, nella direzione della partecipazione e della democratizzazione, va inteso innanzitutto nella prospettiva della giustizia sociale; intesa non tanto come criterio di *redistribuzione* da parte dello Stato del reddito già generato, ma come equa distribuzione primaria di diritti anche nella sfera delle decisioni economiche.

Per compiere questo passo occorre liberarsi dall'idea che l'azione per la giustizia sociale si debba fermare al di qua della soglia del governo di impresa¹⁵. Favorire l'uguaglianza delle capacità di agire nei vari ambiti dell'attività umana, infatti, non implica solo offrire a ciascuno uguali opportunità di formazione delle proprie abilità, ma anche distribuire in modo equo diritti di decisione, cioè la libertà di scegliere come agire anche nella sfera del lavoro. Ciò richiede il riconoscimento di forme di condivisione del governo d'impresa. L'obiettivo non è solo l'equa distribuzione del reddito, ma la promozione delle capacità di lavoratori e lavoratrici e di altri portatori e portatrici di interessi di esercitare un'*uguale cittadinanza nella sfera economica e del lavoro* (uguaglianza di riconoscimento). Da essa dipende la possibilità di funzionare adeguatamente anche in altre sfere della vita personale, familiare e professionale.

In tale ambito, uno sguardo attento va rivolto al modello di impresa cooperativa. Ben avendo presente i problemi e le criticità che ne hanno caratterizzato la storia degli ultimi anni, questo modello, dove funziona, ha rappresentato un contributo concreto alla costruzione di giustizia sociale e di democratizzazione dell'economia; in particolare attraverso una cooperazione tra portatori di interesse e l'assegnazione di proprietà e controllo a *stakeholder* diversi dai finanziatori. Ci riferiamo sia alle forme cooperative tradizionalmente in-

15 È questa un'autolimitazione della sfera di influenza della giustizia sociale che è fatta propria anche da molti che pure non hanno mai accettato l'egemonia neoliberale nel corso dell'ultimo trentennio.

tese, sia alle forme emergenti di impresa sociale o di comunità che – anche se con veste giuridica diversa – garantiscono comunque il diretto coinvolgimento di una pluralità di portatori di interesse nella proprietà e nel controllo dell'impresa.

Anche nel modello tradizionale di impresa, la partecipazione degli *stakeholders* – e tra questi in primo luogo di lavoratori e lavoratrici – al governo delle imprese deve essere concepita non tanto in una chiave di coinvolgimento (*stakeholder involvement*), cioè far sì che amministratori/trici o manager delle imprese siano più consapevoli dell'impatto dell'attività dell'impresa su altri interessi, ma in chiave di attribuzione di potere (*stakeholder empowerment*). Si tratta di ricercare forme di autotutela che consentano a chi è portatrice o portatore di interessi di agire direttamente a tutela di quegli interessi.

Questo passaggio avrebbe grande importanza anche per favorire la crescita dimensionale di quelle numerose PMI italiane che, disponendo di competenze e creatività e avendo spazi di mercato per crescere, sono frenate nel compiere il salto dimensionale dal timore di costruire assetti societari in cui l'imprenditore/trice potrebbe subire l'arbitrio di partner e soggetti imprenditoriali più forti. Strutture di governo d'impresa aperte al confronto con il lavoro e con la rappresentanza del territorio e del consumo fornirebbero rassicurazione, più di quanto oggi non avvenga in modo solo informale, e potrebbero promuovere lo sviluppo dell'attività di impresa nell'interesse di tutte le parti.

Questo cambiamento di prospettiva è ciò a cui Anthony Atkinson si riferisce auspicando una nuova svolta nel senso comune. Gli ultimi trenta anni sono stati segnati dal convincimento, dal modello mentale, per cui il bilanciamento tra *stakeholders* non dovesse essere parte del governo delle imprese. Si tratta di rovesciare questo modello.

Le condizioni paiono mature. Sotto l'incalzare dei gravi effetti economici e sociali del modello egemone, sono infatti molteplici i segnali di una disponibilità a cambiare rotta. Si è tornati a guardare alla responsabilità sociale non solo come un'opzione volontaria delle imprese, ma come una delle opzioni da adottare a livello sistemico: nell'Unione Europea la rendicontazione sociale è divenuta obbligatoria per le grandi società. In Gran Bretagna il nuovo codice di governo per le società quotate raccomanda la considerazione degli interessi del lavoro, indicando varie strade di coinvolgimento nei processi decisionali. In Italia sindacati e organizzazioni imprenditoriali sembrano convergere sulla necessità di dare forza a metodi nuovi di partecipazione.

In Italia, nel marzo 2018, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil hanno raggiunto un'intesa sui "Contenuti e indirizzi delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva" in cui, oltre ad auspicare che, "soprattutto attraverso l'estensione della contrattazione di II livello" si sviluppino "forme e strumenti della partecipazione organizzativa", "considerano

un'opportunità la valorizzazione di partecipazione nei processi di definizione degli indirizzi strategici dell'impresa". Pratiche di partecipazione strategica o di controllo da parte dei lavoratori che hanno continuato a esistere nel nostro sistema economico conoscono oggi una nuova valorizzazione¹⁶. In tema di "partecipazione organizzativa" si diffondono e sono oggetto di confronto importanti sperimentazioni,¹⁷ ma

non costituiscono l'oggetto delle nostre proposte che, invece, si concentrano sul tema della partecipazione strategica sul cui terreno appare oggi necessario avviare sperimentazioni e disegni di intervento sistemico.

Anche su queste basi abbiamo costruito le nostre proposte in tema di partecipazione.

II.2 UNA STRATEGIA DI AZIONE: OBIETTIVI E STRUMENTI

Per individuare gli strumenti con cui dare più potere al lavoro, nelle due direzioni sin qui descritte, il ForumDD, secondo il proprio metodo, ha chiesto contributi e ha avviato un confronto, di cui queste pagine sono l'esito¹⁸. Trattandosi di un campo dove forti sono le competenze e le responsabilità dei sindacati, abbiamo ritenuto di raccogliere in più occasioni le loro reazioni durante il percorso, senza che ovviamente da ciò derivi alcuna corresponsabilità con le nostre conclusioni¹⁹. Vale comunque il principio metodologico che anima l'intero Rapporto: le proposte esprimono al nostro meglio il modo in cui raggiungere alcuni obiettivi, ma esse servono prima di tutto a fare emergere questioni che richiedono un'urgente soluzione (e che non tollerano scantonamenti) e a "stanare" altra conoscenza che potrebbe migliorare o correggere le

proposte stesse. Non si è d'accordo con una delle proposte? Si ritiene che i rischi nell'impiego di un dato strumento siano superiori ai possibili benefici? Ci può ben stare, se ne discute, ma si metta sul tavolo una proposta alternativa che, con meno rischi e con più probabili benefici, raggiunga l'obiettivo.

L'obiettivo generale a cui sono rivolti tutti gli interventi proposti può essere così riassunto: ridare potere negoziale e di partecipazione al lavoro, nelle forme appropriate a questa fase dello sviluppo. Questo presuppone di intervenire sia per assicurare dignità al lavoro, sia per promuovere partecipazione strategica, autonomia e democratizzazione nel governo dell'impresa. Abbiamo quindi declinato questo obiettivo generale in una serie di obiettivi specifici: essi vengono descritti nel Riquadro.

Riquadro N OBIETTIVI

Obiettivo generale: *Ridare potere negoziale e di partecipazione al lavoro, nelle forme appropriate a questa fase dello sviluppo.*

Obiettivi specifici:

- *mettere i lavoratori e le lavoratrici subordinati/e – a tempo determinato o indeterminato, dipendenti o pseudo-autonomi/e, qualunque sia il loro contratto o luogo di nascita – in condizione di tutelare con efficacia la dignità del proprio lavoro, sia sul piano retributivo e dei tempi di lavoro, sia in termini di ruolo e autonomia;*
- *contrastare il crescente aumento delle disuguaglianze retributive tra imprese e all'interno delle stesse imprese;*
- *contrastare le disuguaglianze retributive di genere;*
- *promuovere la possibilità per i lavoratori e le lavoratrici subordinati/e di influenzare e divenire partecipi non solo delle decisioni organizzative ma anche degli indirizzi strategici dell'impresa;*
- *dare voce nel governo d'impresa ai consumatori e alle consumatrici, agli e alle utenti e alle comunità su cui ricadono le conseguenze dell'attività dell'impresa;*
- *scoraggiare le imprese inefficienti dal competere sfruttando retribuzioni o condizioni di lavoro inaccettabili (dumping contrattuale).*

¹⁶ Cfr. il volume Unipolis (2017) *La partecipazione dei lavoratori nelle imprese*, 2017. Il tema trova posto nell'Ipotesi di piattaforma del contratto collettivo delle cooperative della trasformazione alimentare dove si propone l'avvio "di un percorso sperimentale, a livello aziendale volto a incrementare, codificare e specificare le pratiche di coinvolgimento delle lavoratrici e dei lavoratori e delle loro rappresentanze alle scelte strategiche delle imprese".

¹⁷ Cfr. E. Bartezzaghi, L. Campagna e L. Pero (2019). *Report conclusivo su "Laboratorio CISL Industria 4.0"*

¹⁸ Ringraziamo per i loro contributi Carlo Borzaga, Maria Teresa Carinci, Riccardo del Punta, Francesco Denozza, Andrea Garnero (si veda il suo contributo nei [Materiali](#)), Anna Grandori, Donata Gottardi, Alessandra Stabilini, Flavia Terribile e Francesco Vella.

¹⁹ A un primo incontro avvenuto il 25 settembre 2018 a Roma, presso la Fondazione Basso, ha fatto seguito un seminario pubblico il 30 ottobre 2018, svoltosi a Milano, presso la Casa della Cultura (cfr. Allegato 2 in "Motivazioni").

I primi tre obiettivi, relativi alla dignità del lavoro, vengono perseguiti con tre strumenti assolutamente complementari e che sono quindi descritti come *un unico intervento integrato*:

- Estendere *erga omnes* l'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative
- Introdurre un salario minimo legale

- Contrastare il mancato rispetto dei minimi salariali

Per gli altri quattro obiettivi, relativi alla partecipazione e autonomia del lavoro e alla democratizzazione del governo d'impresa, si propongono *due distinti strumenti*:

- Introdurre i Consigli del Lavoro e di Cittadinanza nell'impresa
- Dare più forza ai *Workers Buyout*

II.3 LE PROPOSTE

II.3.1 DIGNITÀ DEL LAVORO

L'obiettivo di questo primo gruppo integrato di proposte è assicurare una remunerazione dignitosa a chiunque lavori, qualunque sia il suo status giuridico, e concorrere a ridurre le disuguaglianze retributive. È necessaria, a tale scopo, un'azione congiunta, che da un lato rafforzi la cogenza e la pervasività della contrattazione sindacale, e dall'altro stabilisca una tutela universale di tutte le prestazioni lavorative. Il primo obiettivo può essere perseguito estendendo per via legislativa i contratti nazionali siglati dalle organizzazioni maggiormente rappresentative, il secondo attraverso l'introduzione di un minimo salariale orario fissato per legge, e rivisto periodicamente da una commissione di esperti in rappresentanza anche delle parti sociali. Questi due interventi, inseparabili, devono essere accompagnati da meccanismi pubblici ed efficaci di monitoraggio e di sanzione per prevenire deviazioni dalle regole legali e contrattuali.

Alcune delle "Proposte per l'azione" di Anthony Atkin-

son sono simili a quelle qui avanzate, ma esse prevedono anche l'adozione di un "codice di condotta" per le retribuzioni al di sopra di quelle minime che miri a contenere i divari tra le retribuzioni minime e quelle ad esse superiori. Questo codice di condotta sarebbe il frutto di un dialogo sociale nazionale realizzato nell'ambito di un organo definito "Consiglio Economico e Sociale" che Atkinson ha proposto ispirandosi espressamente al "Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro" previsto dall'articolo 99 della nostra Costituzione. È una strada su cui riflettere nell'ambito di un'ipotesi di rilancio del CNEL. Va comunque ricordato che l'obiettivo di ridurre i divari retributivi viene perseguito in questo Rapporto anche con altri mezzi: facendone un tema rilevante dei Consigli del lavoro e di cittadinanza (di cui alla Proposta n. 13); prevedendo che l'obiettivo della riduzione dei divari retributivi sia internalizzato dalle imprese attraverso i molteplici interventi da noi previsti per indirizzare il cambiamento tecnologico (cfr. in particolare Proposte 3, 5 e 9).

PROPOSTA N. 12 Minimi contrattuali, minimi legali e contrasto delle irregolarità

Si propone di realizzare un intervento integrato e simultaneo che aumenti i minimi salariali per tutte le lavoratrici e i lavoratori, indipendentemente dalla natura del contratto e composto da tre parti non separabili: estendere a tutti i lavoratori e tutte le lavoratrici di ogni settore l'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative di quel settore; introdurre un salario minimo legale, non inferiore a 10 euro, senza distinzioni geografiche o di ruolo, il cui aggiornamento nel tempo è deciso da una Commissione composta da sindacati, tecnici, politici; dare più forza alla capacità dell'INAIL e degli altri enti ispettivi di contrastare le irregolarità e costruire forme pubbliche di monitoraggio.

L'analisi dell'evidenza empirica conferma che la riduzione delle disuguaglianze retributive può avere luogo sia grazie a sindacati forti, per tasso di sindacalizzazione e capacità negoziale, sia grazie a minimi salariali fissati per legge. La ragione principale del primo effetto è che i sindacati tendono a contrattare i livelli retributivi legandoli ai posti di lavoro e non alle persone che li ricoprono. La

ragione principale del secondo effetto è che i minimi salariali agiscono in due direzioni. In primo luogo, essi tagliano la coda bassa della distribuzione delle retribuzioni, mettendo "fuori legge" quelle più basse (l'evidenza empirica, relativa principalmente agli Stati Uniti, suggerisce che i comportamenti dei contraenti tendono ad uniformarsi alle prescrizioni di legge). Al tempo stesso, essi producono una

traslazione verso l'alto dell'intera scala retributiva. È come se la contrattazione avvenisse in termini relativi rispetto al salario minimo, per mantenere il differenziale tra lavoratori/trici con diverse mansioni e competenze.²⁰

La maggioranza dei paesi dispone oggi di entrambi gli strumenti (in 28 dei 36 paesi OCSE, ad esempio, esiste un salario minimo fissato per legge). In Italia la resistenza al salario minimo legale è a lungo derivata dalla preoccupazione che la sua introduzione potesse spingere le imprese ad abbandonare ogni forma di contratto nazionale (uscendo dalle organizzazioni datoriali), indebolendo ulteriormente le organizzazioni sindacali e privando i lavoratori di forme robuste di tutela delle condizioni non-monetarie del lavoro, altrettanto importanti per la sua dignità. Questa preoccupazione è stata rafforzata dal fatto che in questi anni la proposta di un salario minimo per legge è stata a volte avanzata con l'esplicito obiettivo di indebolire il sindacato.

L'esperienza di altri paesi europei non fornisce, in realtà, elementi a sostegno della tesi che l'introduzione del salario minimo induca le imprese ad abbandonare la stipula dei contratti nazionali. Come osserva Garnero: "In Germania, l'introduzione del salario minimo nel 2015 non ha portato a uno schiacciamento dei salari verso il minimo e il declino della copertura dei contratti collettivi non è stato una conseguenza del salario minimo ma una causa. In Francia, Belgio e Olanda un minimo legale e contratti collettivi coesistono e si rafforzano a vicenda." In Italia, una forte caduta dei tassi di sindacalizzazione è avvenuta soprattutto negli anni '80, per il concorso di ragioni che abbiamo richiamato. Per evitare ulteriori cadute occorre contrastare quelle ragioni, ed è questo l'obiettivo di molte delle proposte formulate in questo Rapporto.

Ma la dignità del lavoro non dipende certo solo dal livello del salario orario. Prima di tutto perché il salario che conta, quello mensile e annuale, dipende anche dall'orario di lavoro, un orario oggi spesso assai incerto nel tempo in molti comparti del terziario, dove sul lavoro viene fatta gravare l'intera volatilità della domanda di mercato. E poi perché la dignità del proprio lavorare dipende anche dal cosiddetto "salario accessorio" (ferie, tredicesima, malattia, contribuzione pensionistica), e da aspetti non-monetari, come la sicurezza, l'uso e l'abuso del part-time, le modalità di introduzione di tecnologie fondate sull'intelligenza artificiale. È evidente, e lavoratori e lavoratrici ne sono ben consapevoli, che per ottenere condizioni generali di tutela della propria dignità è essenziale il ruolo del sindacato. Specie in una fase di così profonda riorganizzazione del lavoro solo i contratti nazionali possono stabilire, in quei diversi ambiti, "i minimi sotto cui non si può andare".

20 Un salario minimo legale, poi, può anche ridurre la crescita dei salari nella parte superiore della distribuzione (perché i datori di lavoro non possono permettersi aumenti equivalenti), contribuendo a ridurre ulteriormente la disparità salariale. Cfr. il contributo di Andrea Garnero al ForumDD in "Materiali".

Le strade diverse con cui in un comparto del lavoro particolarmente debole, quello della consegna a domicilio, si stanno cercando di tutelare le condizioni generali di lavoro, suggeriscono che il tema delle garanzie contrattuali non sarebbe "spiazzato" dall'introduzione di un minimo legale orario. Si pensi alla Carta dei diritti fondamentali del diritto digitale nel contesto urbano del Comune di Bologna, che stabilisce "standard minimi di tutela che si applicano a tutti i lavoratori e collaboratori che si servono per l'esercizio della propria attività lavorativa di una o più piattaforme digitali"²¹. Ovvero, all'accordo di rinnovo del contratto della logistica, trasporto merci e spedizioni del dicembre 2017, che fissa alcuni paletti, ad esempio per le ore minime e massime lavorate (giornaliere e settimanali) per chi lavora nella distribuzione urbana di merci con mezzi di trasporto.

Per queste ragioni ogni misura relativa ai minimi salariali deve accompagnarsi con una misura di rafforzamento della coerenza dei contratti chiusi dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative. Per queste ragioni la nostra proposta prevede la contemporaneità di tre azioni²²:

- Primo, stabilire, per via legislativa e previo l'accordo con le organizzazioni sindacali e datoriali, l'estensione *erga omnes* dell'efficacia dei contratti firmati dalle organizzazioni sindacali e datoriali rappresentative, in modo da evitare la proliferazione dei "contratti pirata".
- Secondo, ove sia soddisfatta questa prima condizione, introdurre, d'intesa con le organizzazioni sindacali, un salario orario minimo legale, con le caratteristiche sotto indicate.
- Terzo, dare più forza alla capacità ispettiva dell'INAIL e degli altri enti ispettivi e costruire forme pubbliche di monitoraggio.

Partiamo, dunque, dal primo intervento. In base al mai attuato articolo 39 della Costituzione, solo i contratti firmati da sindacati registrati possono avere un'efficacia obbligatoria nei confronti di tutti gli appartenenti alle categorie alle quali il contratto si riferisce (quindi non solo per i lavoratori e lavoratrici iscritti/e al sindacato o le aziende parte di un'associazione firmataria). In assenza di questa registrazione, mai avvenuta dal 1948, è invalso l'uso di considerare i minimi tabellari fissati dai contratti collettivi quale riferimento per determinare la "retribuzione proporzionata e sufficiente" prevista dall'articolo 36.

L'estensione formale dell'efficacia dei contratti, al momento assente perché non costituzionale rispetto all'articolo

21 Cfr. art.1 commi 1 e 2 della Carta dei diritti fondamentali del lavoro digitale nel contesto urbano. [link](#)

22 Nel seguire in questo schema le idee avanzate da A. Garnero (cfr. contributo nei [Materiali](#)), non appare essere invece di aiuto l'ipotesi di applicare il minimo legale ai "lavoratori non coperti da contratto collettivo", stante che ai sensi dell'art. 36 della Costituzione tutti i lavoratori sono formalmente coperti.

39, aiuterebbe a combattere il fenomeno dei contratti pirata, a ridurre le disparità di trattamento tra i/le dipendenti e a stabilizzare le modalità di contrattazione. Nella realtà, il sistema delle relazioni industriali in Italia si è indirizzato verso una soluzione pattizia, con l'accordo raggiunto tra le parti sociali (noto come "Testo unico", siglato il 10 gennaio 2014²³), e più di recente legislativa: il più recente accordo (noto come "Patto della fabbrica", siglato il 12 marzo 2018) ha ribadito l'intento comune di Cgil, Cisl, Uil e Confindustria di giungere ad una regolazione per via legislativa. Lo scoglio relativo alla definizione e individuazione delle organizzazioni rappresentative appare superato grazie a un criterio che combina il numero degli iscritti e i risultati delle elezioni delle Rappresentanze Sindacali Unitarie (RSU). Se il governo recepisce questa soluzione, potrebbero trovare attuazione le linee guida in merito alla definizione dei settori produttivi che perimetrano la contrattazione, oggi all'attenzione del CNEL.

L'estensione dei contratti dovrebbe essere accompagnata da strumenti capaci di riflettere l'eterogeneità in termini di dimensioni, settore o età. La soluzione potrebbe essere rappresentata da contratti quadro che prevedano la possibilità di rinegoziazione dei loro termini a livello di impresa, ma entro determinati limiti, come avviene in alcuni paesi scandinavi. In alternativa, si potrebbero definire alcune condizioni (crisi aziendale; adozione di provvedimenti di intervento pubblico) in presenza delle quali non si procede all'estensione *erga omnes*.

L'estensione dei contratti collettivi *erga omnes* secondo le linee sopra indicate rappresenta il primo e indispensabile passo. Condizionatamente al fatto che esso abbia luogo e che venga conseguentemente rafforzato l'intero sistema ispettivo (cfr. oltre), diventa possibile e utile integrarlo con l'introduzione di un salario minimo. Pur avendo validità generale, senza eccezione, il salario minimo "morderebbe" nei settori in cui l'assenza di parti sociali rappresentative impedisce di stipulare contratti collettivi. Il salario minimo legale rappresenterebbe un valore di riferimento per i lavoratori e lavoratrici ufficialmente autonomi/e e con scarso o nullo potere di negoziazione. Anche a prescindere dal riconoscimento di queste attività come "lavoro subordinato", il salario minimo legale diverrebbe un punto di riferimento per tutti/e loro in quanto lavoratori e lavoratrici dipendenti. Si tratterebbe di seguire la strada indicata dalla sentenza 26/2019 della Corte di Appello di Torino che riconosce a chi lavora il diritto "a vedersi corrispondere quanto maturato in relazione alla attività lavorativa da loro effettivamente prestata (...) sulla base della retribuzione, diretta, indiretta e differita stabilita per i dipendenti del V livello CCNL logistica trasporto merci".

A tale riguardo, va ricordato che la tesi secondo cui l'ap-

23 I tre sindacati, con Confindustria e INPS, hanno predisposto una bozza di convenzione relativa ai criteri e alla misurazione della rappresentatività dei sindacati, che è al momento all'attenzione del Ministero del Lavoro. Superato questo passaggio la sua attuazione potrebbe avvenire in pochi mesi.

plicazione ai lavoratori e lavoratrici marginali dei minimi salariali li spingerebbe fuori dal mercato (rendendoli meno competitivi) non trova convincenti conferme empiriche. In realtà, il minimo retributivo potrebbe agire anche come strumento di politica industriale; esso, infatti, può determinare l'uscita graduale dal mercato delle imprese che compensano la loro inefficienza e, presumibilmente, il loro sotto-investimento con salari non dignitosi. Si allargherebbe, di conseguenza, la quota di mercato delle imprese più efficienti, che potrebbero però non essere necessariamente imprese nazionali.

Il livello a cui fissare il salario minimo legale è questione dibattuta. I salari minimi nei paesi OCSE variano tra il 40% e il 65% del salario mediano: in Italia ciò equivarrebbe a una cifra compresa tra i 5 e i 7 euro orari. Si tratta di un livello compatibile sia con i minimi tabellari fissati dalla contrattazione collettiva (che partono attualmente dai 7 euro circa per i contratti principali), sia con il minimo fissato per i voucher (pari a 7,5 euro), ma decisamente insufficiente per assicurare un reddito dignitoso (un lavoratore o una lavoratrice impiegato/a full-time con ferie e tredicesima raggiungerebbe 15mila euro annui lordi)²⁴ e inefficace per raggiungere l'obiettivo di spingere verso l'alto l'intera scala retributiva. Occorre quindi ipotizzare livelli di partenza non inferiori a 10 euro netti.

Di salario minimo si sta discutendo anche in Parlamento, al momento sono state presentate due proposte in Senato e tre alla Camera. I minimi proposti variano, 9 euro (netti in due casi e lordi in uno) in 3 casi, e 50% del livello medio dei salari negli altri; con proposte, in un caso, di differenziazione territoriale (basata su reddito, occupazione e produttività regionale). Differenze tra le proposte esistono anche per quanto riguarda il campo di applicazione: in alcuni casi si parla di tutti i contratti di lavoro subordinato, in altri di lavoratori non coperti dai contratti collettivi di lavoro. Da questo punto di vista, la proposta più vicina a quella qui presentata è quella che prevede di affiancare all'introduzione del salario minimo legale l'estensione, per legge, dei minimi salariali previsti dai contratti collettivi firmati dalle parti sociali²⁵. Infine, esistono differenze anche circa le regole da seguire per determinare le modalità d'aumento, nel tempo, del minimo salariale e in un caso si guarda anche all'aumento proporzionale dei salari superiori al minimo, suggerendo che esso sia determinato da un decreto del Ministero del Lavoro.²⁶

24 Il richiamo a un salario minimo per le esigenze di vita (*living wage*) è presente anche nel Rapporto della Global Commission on the Future of Work dell'ILO che propone un'agenda *human-centred* per affrontare i cambiamenti del mondo del lavoro. In particolare, tra le raccomandazioni della Commissione si propone di stabilire una Garanzia Universale del lavoro che fornisca protezione a tutti i lavoratori attraverso un salario minimo adeguato, un limite alle ore di lavoro e luoghi di lavoro sicuri. Cfr. ILO, *Work for a brighter future. Global commission on the future of work*, 2019.

25 A. Garnero e C. Giannetto (2019). *Tutti entusiasti del salario minimo? Non proprio*. Lavoce.info [link](#)

26 Alcune proposte suggeriscono una variazione annuale, legata all'inflazione o alla decisione di una commissione ad hoc; sempre ad una commissione apposita sarebbe affidata la variazione triennale, suggerita in un'altra proposta;

Nella proposta del ForumDD, la fissazione della retribuzione minima oraria verrebbe affidata a una Commissione ad hoc composta da esperti e dalle parti sociali e assistita da personale dei Ministeri del Lavoro e dell'Economia, dell'INPS e dell'ISTAT. Questa Commissione, sulla base di evidenze empiriche (quantitative e qualitative), dovrebbe formulare una raccomandazione sul livello iniziale del salario minimo e sui suoi successivi aumenti, prendendo in attenta considerazione la situazione economica generale, l'andamento dei salari contrattuali e l'interazione con il sistema d'imposizione e trasferimenti sociali (seguendo il modello della *Low Pay Commission* britannica). Dunque, quale che sia il valore iniziale del salario minimo, la decisione sulla sua revisione nel corso del tempo non sarebbe interamente politica, essendo accompagnata da un'attenta valutazione tecnica e da un forte ruolo dei sindacati.

Una questione controversa è quella dell'ipotesi di differenziare il livello del salario minimo, in base a diversi criteri. In particolare, si è ipotizzato di fissare il minimo salariale a livelli inferiori per i giovani e gli apprendisti, visto l'alto tasso di disoccupazione giovanile, o anche per chi ha avuto limitate esperienze lavorative negli anni più recenti, così da includere sia i giovani alle prime esperienze, sia disoccupati o inattivi di lungo periodo anche se non giovani: per queste figure il salario minimo, anche se ridotto, rappresenterebbe comunque un miglioramento rispetto agli stage non retribuiti che per un numero crescente di giovani rappresentano il modo per iniziare la carriera. Vi sono, però, due ragioni che suggeriscono di rinunciare a questa flessibilità: la prima è che si rischierebbe di creare una segmentazione artificiale del mercato del lavoro, con tutte le potenziali trappole di povertà che ne conseguono; la seconda è che la differenziazione richiederebbe un monitoraggio più attento che, in particolare nel nostro paese, non è facile da realizzare.

Inoltre, in un paese come l'Italia con significativi divari di sviluppo, si potrebbe pensare di differenziare il salario minimo su base territoriale. Si tratterebbe di un errore. Il minimo salariale non deve conoscere differenze territoriali, come del resto è avvenuto e avviene in paesi con differenziali regionali di sviluppo simili ai nostri: è il caso della Germania (qualche eccezione temporanea fu prevista al momento dell'introduzione per qualche settore) e della Spagna. L'argomento del possibile divario di potere di acquisto a favore del Sud come giustificazione di un salario legale più basso è impropria, perché a quel divario ne corrisponde uno di segno opposto nella qualità e nell'accesso ai servizi essenziali.

Le misure fin qui proposte devono essere completate da una terza, indispensabile, misura: garantire che il salario minimo legale e la validità *erga omnes* dei contratti collettivi siano effettivamente rispettati. Vanno qui seguite due strade. La prima strada, urgente e indispensabile, consiste nel rafforzamento

del sistema ispettivo, avvantaggiandosi anche dell'uso di dati e tecnologie. Al momento, i servizi ispettivi di INPS, INAIL e i servizi del Ministero del lavoro appaiono sottodotati di personale²⁷: nello stesso "Piano della Performance 2019-2022" vengono evidenziati come fattori interni di debolezza la carenza di personale e la non omogeneizzazione delle dotazioni strumentali informatiche del personale ispettivo. È questo uno dei casi in cui, come argomentiamo nella Proposta n.11, è necessario che le assunzioni vadano oltre il turn-over, in modo da incrementare in modo significativo il numero delle ispezioni.

È inoltre necessario, come argomentano Ggil, Cisl e Uil nella Memoria per l'audizione della Commissione Lavoro del Senato del 12 marzo 2019, realizzare un più efficace coordinamento fra i diversi soggetti istituzionali preposti a questa funzione, assicurare una formazione del personale per rafforzare la sua capacità di valutazione di forme di irregolarità assai diverse e talora complesse, e adeguare le infrastrutture materiali e immateriali a disposizione dell'azione ispettiva. L'efficacia delle ispezioni sarà poi tanto maggiore quanto più nessun indizio anticipatorio in merito a esse ponga a lavoratori, lavoratrici o loro rappresentanti la scelta se mantenere il riserbo per assicurare la sanzione delle irregolarità, ovvero violare il riserbo per evitare che la sanzione metta a repentaglio il posto di lavoro di dipendenti irregolari e regolari.

La seconda strada è, come in molte altre proposte di questo Rapporto, quella di assicurare il massimo della pubblicità e della circolazione in formato aperto (*open data*) delle informazioni sui salari minimi vigenti, anche di quelli stabiliti nei contratti collettivi, e delle informazioni raccolte in via amministrativa ovvero attraverso le ispezioni. Il confronto aperto e informato su questi dati rappresenta uno strumento importante per creare un clima che scoraggi le irregolarità.

La proposta che abbiamo formulato, composta, lo ripetiamo, di tre parti non separabili l'una dall'altra, non può comunque essere valutata in modo isolato. Essa è ragionevole e può essere efficace se è parte di un complesso di interventi come quello presentato in questo Rapporto. E, soprattutto, se si accompagna a un secondo intervento che ha lo scopo di accrescere il potere del lavoro. A cui ora veniamo.

II.3.2 PARTECIPAZIONE, AUTONOMIA E DEMOCRATIZZAZIONE DEL GOVERNO D'IMPRESA

Il secondo indirizzo di intervento nasce dall'osservazione di due limiti degli attuali assetti societari: il fatto che i lavoratori non sono partecipi di decisioni strategiche di in-

infine, un'ulteriore ipotesi è quella di un aumento quadriennale, basato sul confronto tra le parti sociali.

²⁷ Cfr. la memoria congiunta di Cgil, Cisl e Uil presentata il 20 febbraio 2019 nell'Audizione presso la XI Commissione Lavoro pubblico e privato della Camera dei Deputati nell'ambito di un'importante Indagine conoscitiva "nella prospettiva di un maggiore contrasto al lavoro irregolare e all'evasione contributiva". Si veda tale memoria anche per i punti che seguono.

vestimento, automazione, localizzazione o formazione, che, specie in questa fase di rapido cambiamento tecnologico, hanno un forte impatto sulle loro vite; il fatto che lavoratori e lavoratrici, da una parte, e altri *stakeholders* (abitanti che risentono degli impatti ambientali e consumatrici e consumatori) non hanno luoghi e modi di confrontare le loro conoscenze e valutazioni, rinunciando così alla maturazione di determinazioni congiunte e dando invece spesso vita a conflitti inconcludenti fra di loro.

Partecipazione strategica dei lavoratori, autonomia del lavoro, cittadinanza nell'impresa, democratizzazione del governo d'impresa sono obiettivi verso cui muoversi²⁸.

Lo facciamo qui in due modi. Proponendo l'introduzione di una forma organizzativa che consenta ai lavoratori e alle lavoratrici e agli altri *stakeholder* non finanziari di incidere sul governo dell'impresa, sia attraverso forme di partecipazione di base, sia con rappresentanze a livello degli organi societari. E suggerendo di promuovere con alcune misure lo sviluppo di una forma di impresa già esistente, quella che vede lavoratrici e lavoratori acquisire il controllo di imprese in crisi, spesso a causa del fallimento di un trasferimento generazionale: una strada che ha dato buoni risultati e che appare sottoutilizzata.

PROPOSTA N. 13 | Consigli del lavoro e di cittadinanza nell'impresa

Si propone di realizzare l'obiettivo di una partecipazione strategica di lavoratori e lavoratrici alle decisioni delle imprese attraverso l'introduzione di una forma organizzativa in uso in altri paesi, il Consiglio del Lavoro, che valuti strategie aziendali, decisioni di localizzazione, condizioni e organizzazione del lavoro, impatto delle innovazioni tecnologiche su lavoro e retribuzioni. Nei Consigli (che sarebbero quindi anche "della cittadinanza") siederebbero anche rappresentanti di consumatrici e consumatori e di persone interessate dall'impatto ambientale delle decisioni.

La proposta che avanziamo risponde sia all'esigenza di dare attuazione alla "partecipazione strategica dei lavoratori", sia all'esigenza più generale di far pesare nell'impresa l'esito di un confronto aperto fra molteplici interessi e valori: quelli del lavoro, appunto, ma anche del consumo e della tutela dell'ambiente. Si tratta di un obiettivo di vera e propria democratizzazione dell'economia, alla quale, oltre un certo limite, lo Stato non può dare direttamente risposta. Per questo motivo la proposta riconosce un ruolo fondamentale alla partecipazione degli *stakeholder* – *in primis* dei lavoratori – al governo dell'impresa. Non si tratta di indurre il management a "tenere in considerazione" altri interessi oltre quelli degli azionisti, ma di trasferire potere agli *stakeholder* (*stakeholders empowerment*), permettendo loro di pesare direttamente in difesa dei propri interessi nell'ambito della *governance* dell'impresa.

In questo quadro, la nostra proposta mira in primo luogo a creare un nuovo equilibrio di potere favorevole ai lavoratori/trici, in considerazione della loro centralità nell'impresa. Tale riequilibrio dovrebbe interessare *tutti i lavoratori e lavoratrici* sostanzialmente coinvolti/e dalle attività dell'impresa, indipendentemente dalla tipologia contrattuale (a tempo indeterminato o determinato, di lavoro dipendente o autonomo, di lavoro formalmente interno alla gerarchia dell'impresa oppure decentrato in unità produttive fornitrici esterne, ma in realtà dipendenti). La partecipazione democratica dei lavoratori/trici è per noi anche il canale per dare "voce" all'interno della

governance dell'impresa agli *stakeholders* esterni più importanti, come i consumatori/trici e le comunità locali interessate agli impatti ambientali dell'attività di impresa.

Naturalmente, non pensiamo che i poteri e le forme di rappresentanza degli *stakeholders* esterni saranno identiche a quelle dei lavoratori e lavoratrici. È indubbio però che dare voce ai consumatori/trici e alle comunità locali sia indispensabile per contrastare l'abuso del potere di mercato e del vantaggio informativo nelle relazioni contrattuali di cui godono le imprese e per prevenire gli effetti ambientali negativi che non possono essere neutralizzati *ex post* e che in molti casi tendono ad avere conseguenze catastrofiche per l'ecosistema. La voce dei consumatori/trici e delle comunità locali, inoltre, aprirebbe il processo deliberativo del governo di impresa ad una visione più generale e imparziale degli interessi di tutti gli *stakeholders*. Eviterebbe ciò che oggi accade quando l'assenza di un luogo di preventivo confronto di valori e interessi diversi, in merito alle scelte strategiche dell'impresa, pospone nel tempo e rende a volte non più ricomponibile il conflitto fra quei valori e interessi: specie il conflitto fra l'esigenza di tutelare i posti di lavoro e l'esigenza di tutelare la salute o l'ambiente.

Insomma, anche considerando forme di rappresentanza differenziata, tendiamo a promuovere il valore della "uguale cittadinanza" nel campo del governo di impresa, ove tutti gli *stakeholders* (non solo imprenditori e imprenditrici, manager, e azionisti, ma anche lavoratori e lavoratrici, consumatori/trici e comunità portatrici di interessi ambientali) siano considerati, in quanto soggetti autonomi, *sempre anche come fini, e mai soltanto come meri mezzi* (Kant).

²⁸ L'obiettivo della democratizzazione è ad esempio parte centrale della Carta dei diritti universali del lavoro predisposta nel 2016 dalla Cgil [\[link\]](#).

L'obiettivo di democratizzazione del governo di impresa può essere perseguito in vari modi, molti dei quali già sperimentati in diversi ordinamenti europei e previsti anche nel diritto dell'Unione. Un primo modo è quello della partecipazione diretta dei lavoratori e delle lavoratrici attraverso la nomina di rappresentanti nell'organo amministrativo. Questa soluzione, ben conosciuta in diversi ordinamenti europei (primo fra tutti la Germania), in Italia, in assenza di una più generale revisione del diritto societario, potrebbe essere di più difficile praticabilità. La partecipazione diretta dei lavoratori/trici dovrebbe, quindi, accompagnarsi a una strategia di cambiamento istituzionale più articolata.

La forma principale di partecipazione alla quale noi proponiamo di far ricorso (anch'essa già ampiamente sperimentata fuori dall'Italia) è quella dei Consigli del Lavoro (*works council*). Si tratta di organismi di rappresentanza istituzionalizzata dei lavoratori/trici, collocati al di fuori dell'organo amministrativo. Nondimeno tali Consigli vanno intesi come facenti parte della *governance* dell'impresa in ragione dei poteri e diritti di varia natura (informazione, consultazione, espressione vincolante di pareri, veto, co-decisione) che sono loro attribuiti. Essi avrebbero inoltre, nella nostra proposta, un collegamento istituzionalizzato con l'organo amministrativo di vertice, tramite la partecipazione di uno o più dei loro rappresentanti alle riunioni del CdA.

Rispetto alle esperienze europee, la nostra proposta ha alcune importanti peculiarità: l'unificazione nel Consiglio del Lavoro di tutti i lavoratori/trici che contribuiscono in modo rilevante alla creazione di valore da parte dell'impresa, indipendentemente dalle forme contrattuali, e la "voce" che hanno nel Consiglio i rappresentanti degli altri *stakeholders*. Infatti, la nostra proposta prevede la presenza nei Consigli anche a livello di distretto, di rete contrattuale e di catena di subfornitura e a rappresentanti delle comunità locali su cui ricadono le conseguenze ambientali dell'attività di impresa, nonché dei consumatori o degli utenti. Per questo una denominazione più appropriata è Consigli del Lavoro e di Cittadinanza nell'impresa (d'ora in poi: Consigli). Così le forme differenziate di partecipazione da noi proposte, che mantengono integra la funzione di rappresentanza del punto di vista dei lavoratori/trici e degli stakeholder, faranno sì che per essere efficace la *governance* dell'impresa debba realizzare un *bilanciamento equo* tra gli interessi di lavoratori/trici, stakeholder non finanziari e azionisti, superando di fatto la dottrina del *valore azionario dell'impresa*.

IL METODO DI ATTUAZIONE.

Per introdurre forme di democrazia nel governo di impresa occorrono azioni simultanee dall'alto e dal basso. Più precisamente, è necessario introdurre una regolazione che faccia riferimento, da un lato, a norme imperative generali che definiscono il quadro regolatorio e, dall'altro, a speri-

mentazioni e accordi tra le parti che sfruttino lo spazio concesso all'autonomia privata.

Affidarsi esclusivamente alla disciplina legislativa sacrificerebbe le molteplici sfaccettature del problema: troppe sono le sfaccettature del problema rispetto alle diverse forme e dimensioni d'impresa; troppo estesa sarebbe l'ignoranza dei dettagli da parte del legislatore; inoltre, nessuna forma di *governance* può essere attuata se i soggetti interessati non la considerano conveniente. D'altra parte, la strada della semplice autoregolamentazione non consentirebbe di raggiungere le finalità che si intendono perseguire. I soli benefici di reputazione sociale legati ad una simile scelta di *governance* sarebbero superati da interessi in conflitto, resistenze e diffidenze verso così profonde innovazioni. L'integrazione tra strumenti regolativi e autoregolativi promette di essere più efficace.

Il processo dovrebbe essere innescato da una norma generale *imperativa*, che stabilisca principi generali e obblighi minimi circa la costituzione dei *Consigli* e abbia valenza programmatica. A partire da essa, si aprirebbe lo spazio per l'autoregolazione, intesa come definizione di regolamenti attuativi attraverso l'accordo tra parti interessate. Si potrebbe perciò formare un Comitato nazionale di rappresentanti delle parti sociali (imprenditori e sindacati) e delle organizzazioni più rappresentative dei consumatori/trici e degli interessi ambientali, con lo scopo di emanare Regolamenti nazionali attuativi. Questo Comitato potrebbe essere assistito da una Commissione tecnico-amministrativa indipendente composta da esperti di nomina pubblica, in grado di vigilare sulla corrispondenza tra regole attuative concordate e norme della legge istitutiva dei Consigli, e di integrare i Regolamenti attuativi qualora le parti non arrivassero all'accordo.²⁹

Tali Regolamenti costituirebbero la regola cui attenersi in mancanza di espressa volontà contraria (regola di *default*). Le imprese normalmente modificherebbero i loro statuti secondo quanto previsto dai Regolamenti. Ma potrebbero non aderirvi (*opt-out*) dietro motivata giustificazione, adottando soluzioni alternative che diano nondimeno attuazione coerente alla legge. Le modalità di attuazione adottate dalle imprese, sottoposte a obbligo di rendicontazione, sarebbero vigilate dalla Commissione tecnico-amministrativa nazionale. Nel caso tali modalità non fossero coerenti con le richieste della legge, si procederà a correggerle. Se i Regolamenti attuativi stabilissero termini differenziati nel tempo per l'adesione di categorie di impresa di diversa dimensione, nondimeno le singole imprese potrebbero esercitare la loro autonomia statutaria, decidendo di attuare anticipatamente (*opt-in*) le disposizioni.

I Regolamenti, oltre a prevedere obblighi di rendicontazione, dovrebbero assegnare un ruolo di rilievo al monitoraggio dal basso e alla verifica indipendente svolta da enti

²⁹ Il Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro potrebbe essere utilizzato anche per assolvere un ruolo nel concordare i regolamenti per l'attuazione delle forme di democrazia economica nelle imprese, in linea con i criteri della nostra proposta.

di terza parte, creati su iniziativa volontaria di associazioni di cittadinanza attiva, sindacati, associazioni di imprese e soggetti professionali della certificazione – e organizzati in modo da essere al riparo da conflitti di interesse. Essi potrebbero verificare la conformità e l'efficacia delle soluzioni adottate dalle imprese.

I TERMINI NORMATIVI MINIMI NECESSARI

Ecco una prima ipotesi sul possibile contenuto della norma di legge:

- I. Obbligo di formazione dei Consigli del lavoro e della cittadinanza nell'impresa (o Consigli) nelle imprese con un numero di lavoratori superiore a una data soglia da stabilire, su iniziativa di almeno una data percentuale di questi: il Consiglio ha lo scopo di organizzare la partecipazione dei lavoratori e degli altri *stakeholders* non finanziari al governo dell'impresa, così da garantirne l'uguale considerazione e rispetto nella gestione, permettere l'apporto informato alla presa delle decisioni, fare in modo che la gestione torni nel reciproco vantaggio di tutti gli *stakeholders*.
- II. Nei Consigli sono rappresentati tutti i lavoratori che collaborano essenzialmente all'attività di impresa senza distinzione di tipologia contrattuale, nonché i lavoratori delle imprese della catena di subfornitura e del contratto a rete (sotto certe condizioni).
- III. Il Consiglio può avere il compito di nominare uno o più membri del CdA aventi certi poteri (consultazione e decisione su date materie in analogia con i poteri del Consiglio).
- IV. Obbligo di consultazione del Consigli da parte dell'organo amministrativo e della direzione dell'impresa su tutte le materie strategiche, nonché potere di cogestione del Consigli su certe (particolari) materie (cfr. box).
- V. In imprese con un numero di dipendenti sopra una data soglia (medie imprese) il CdA forma un comitato per la consultazione sistematica degli *stakeholders* esterni (comunità locale, consumatori e utenti).
- VI. Nelle stesse imprese il Consiglio, nella forma ristretta costituita dalle rappresentanze dei lavoratori, identifica categorie di *stakeholders* esterni che vengono rappresentati nel Consiglio stesso. Si può prevedere che esso operi in due composizioni diverse, una ristretta ai soli lavoratori e lavoratrici, e una allargata a tutti gli *stakeholders* in relazione alle diverse materie trattate, e diritti e poteri diversi. Comunità locali, consumatori e consumatrici e utenti di servizi ove possibile esprimono i propri rappresentati mediante elezioni dirette organizzate dalle locali Camere di commercio e dagli enti locali territoriali.
- VII. L'impresa offre supporto organizzativo al Consiglio, permette ai rappresentanti di riunirsi in orario di lavoro e rispetta l'indipendenza della formazione della rappresentanza del lavoro nel Consiglio.
- VIII. Su iniziativa di un numero minimo di lavoratori e lavoratrici operanti presso un gruppo di piccole imprese viene costituito un Consiglio distrettuale col supporto della locale Camera di commercio.

Nel box che segue si offre una descrizione di come le linee generali sopra esposte potranno essere interpretate e applicate.

CONSIGLI DEL LAVORO E DI CITTADINANZA NELL'IMPRESA

Dove nascono i Consigli?

Nel caso tipico il Consiglio è collocato a livello della singola impresa e fa parte del suo sistema di governo. Tuttavia, specialmente per dare rappresentanza ai lavoratori e alle lavoratrici in organismi che abbiano possibilità d'influire sulle loro condizioni, si possono prevedere le seguenti varianti: (i) il Consiglio può essere collocato a livello distrettuale o territoriale, e sostenuto organizzativamente dalla locale Camera di commercio per coinvolgere anche i lavoratori e le lavoratrici di piccole imprese operanti nei distretti; (ii) il Consiglio può essere collocato a livello di rete, ma sostenuto organizzativamente dall'impresa che costituisce il nodo principale della rete, ovvero è il maggior contraente della *supply chain* rilevante, per coinvolgere i lavoratori di imprese (spesso piccole) che fanno parte di contratti di rete, o della catena di subfornitura di una impresa di dimensioni maggiori.

Da chi sono composti i Consigli?

Sono membri del Consiglio: i rappresentanti di lavoratori e lavoratrici dipendenti dell'impresa (indipendentemente dal tipo di contratto); tutte le altre categorie di lavoratori/trici legati da contratti di prestazione d'opera con l'impresa (ad es. collaborazioni coordinate e continuative, "partita IVA"), a condizione che questi contratti configurino una relazione di collaborazione esclusiva; i rappresentanti dei lavoratori/trici delle imprese inserite nella catena di sub-fornitura dell'impresa principale o in un contratto a rete che lega molteplici piccole imprese con un'impresa principale. Qualora l'impresa superi una certa soglia dimensionale, sono infine previsti i rappresentanti di *stakeholders* esterni (consumatori e consumatrici o utenti di servizi e delle comunità locali circostanti gli impianti o le sedi dell'impresa).

La natura multi-*stakeholder* pone il problema del bilanciamento nella composizione e dei diritti dei vari componenti. Quale principio generale, si può affermare che la maggioranza dei membri debba essere costituita dai rappresentanti dei lavoratori/trici interni all'impresa (senza però distinzione di tipologia contrattuale). Circa i diritti, i rappresentanti degli *stakeholders* esterni partecipano a pieno titolo a tutti i processi di consultazione del Consiglio da parte dell'impresa, ma si può prevedere che il Consiglio decida in composizione ristretta sulle materie per le quali ha potere di veto.

Chi partecipa all'elezione dei Consigli?

I membri "interni" del Consiglio (pari a una quota maggioritaria) sono eletti da tutti i lavoratori e lavoratrici di una data impresa indipendentemente dalla forma contrattuale. Tutti i lavoratori/trici operanti nelle imprese inserite entro una catena di fornitura o un contratto a rete con un'impresa principale eleggono i loro rappresentanti (per una quota minoritaria). La partecipazione all'elezione avviene secondo il principio "una testa un voto". Nel caso l'elezione dei candidati sia in comune tra imprese diverse, i lavoratori/trici si riuniscono in apposite assemblee comuni prima del voto. All'elezione del Consiglio partecipano inoltre (sempre per una quota minoritaria dei consiglieri) gli *stakeholders* non finanziari dell'impresa. Essi sono previsti solo per imprese le cui dimensioni siano superiori a una certa soglia. Laddove possibile, la partecipazione dovrebbe avvenire attraverso l'elezione diretta dei rappresentanti della comunità via assemblee o consultazioni elettorali a suffragio universale, che possono avere luogo in ambiti territoriali definiti. Le locali Camere di commercio e i Comuni possono essere gli organizzatori di tali consultazioni. Analoga modalità può essere adottata nel caso di aziende di servizi che riforniscano un territorio determinato, i cui utenti possano quindi essere facilmente identificabili su base geografica.

Quali diritti e poteri hanno i Consigli?

I diritti e poteri possono essere strutturati secondo i modelli offerti dalle esperienze di altri paesi europei (Olanda e Germania in particolare). Si possono dunque ripartire le materie su cui il Consiglio è chiamato (a vario titolo) ad intervenire in tre categorie:

- a) Materie di carattere generale in cui le scelte dell'impresa possono incidere su tutti gli *stakeholders* (definizione di piani strategici di medio e lungo periodo; interventi straordinari che comportano rilevanti modifiche degli *assets* aziendali e della composizione della compagine societaria; alleanze di tipo strategico; modalità di gestione; principali decisioni di rilevanza strategica; nomina dell'amministratore delegato e dei dirigenti apicali dell'impresa e distribuzione tra di essi dei poteri gestionali).
- b) Materie di natura gestionale che hanno effetto prevedibile e intenzionale sulle condizioni generali dei lavoratori (programmi di riorganizzazione del lavoro; scelte di localizzazione e delocalizzazione di impianti o sedi produttive; programmi di sviluppo dell'occupazione; salute; welfare aziendale; ecc.) e politiche generali relative alle remunerazioni.
- c) Materie che più direttamente si riflettono su posizioni individuali o di gruppi identificabili di lavoratori e lavoratrici (livelli occupazionali, assegnazione di mansioni in base a piani di organizzazione del lavoro, effetti diretti di delocalizzazioni sull'occupazione, programmi di reimpiego o riqualificazione dei lavoratori, piani formativi, sicurezza sul lavoro, piani di remunerazione — specie nella parte variabile, bonus ecc. —, interventi di welfare aziendale, definizione di piani pensionistici, avanzamenti di carriera, orari di lavoro, ecc.).

Rispetto a tali categorie il Consiglio può esercitare tre tipi di diritti/poteri cui corrispondono doveri da parte della direzione aziendale: i) *diritto di informazione*, cui corrisponde il dovere di offrire tutta l'informazione rilevante per una scelta in tempo utile - cioè in modo completo rispetto alla decisione e in tempo sufficientemente anticipato rispetto alle decisioni del CdA per dar modo di formare un orientamento ragionato; ii) *diritto/potere di essere consultato e di esprimere una proposta o contro-proposta* che abbia possibilità di incidere effettivamente, cui corrisponde il dovere della direzione aziendale di seguire una procedura formale di consultazione, sottomettere proposte e informazioni rilevanti per la decisione e attendere il tempo dovuto per la controproposta, nonché rispondere in modo argomentato e entro tempi stabiliti circa l'accettazione o meno delle controproposte; iii) *diritto/potere di codecisione*: cioè il diritto di esprimere consenso vincolante su certe proposte e quindi, in sostanza, diritto di veto su certe decisioni a meno che su di esse non si raggiunga l'accordo esplicito del Consiglio a seguito di un processo di consultazione. Data questa tripartizione sembra naturale che le materie di tipo a) e b) siano oggetto dei diritti di informazione e di consultazione (i) e ii); mentre le materie che rientrano nella categoria c) siano oggetto del diritto di codecisione iii).

Che voce hanno i lavoratori e gli altri stakeholders negli organi di amministrazione dell'impresa?

Il Consiglio nomina uno o più rappresentanti che partecipano all'organo amministrativo. Tali rappresentanti non sono di necessità membri del Consiglio, né dipendenti o collaboratori dell'impresa. Per questi rappresentanti, qualora non siano membri del Consiglio, potrebbero essere richieste qualifiche professionali e condizioni di onorabilità analoghe a quelle dei consiglieri ordinari nei CdA, benché i doveri cui soggiacciono tali membri speciali del CdA siano definiti in modo differente e le modalità di remunerazione non possano essere legate al "valore per gli azionisti". Le società per azioni devono costituire un comitato interno al CdA con i seguenti compiti specifici: 1) consultare il Consiglio dell'impresa due volte all'anno sulle materie di interesse generale ed ordinario, ed ogni volta che decisioni di natura straordinaria siano in programma, tali che sia dovuta la consultazione o il parere vincolate del Consiglio; 2) individuare gli *stakeholders* esterni specifici di quell'impresa, di cui incontrare le rappresentanze almeno due volte l'anno, con cui tenere stabili contatti, cui fare ogni anno una relazione sull'attività svolte, e alla cui valutazione sottoporre le decisioni nelle materie di loro interesse.

Cosa accade se rimangono disaccordi?

Nel caso di conflitti che persistono, sia a seguito della procedura di consultazione sia nel caso la direzione proceda su un programma senza che questo abbia ricevuto il consenso del Consiglio, nei casi in cui è obbligatorio, si può ricorrere a forme di mediazione o arbitrato. Nel caso tuttavia di decisioni su cui l'acquisizione del consenso sia obbligatoria, il disaccordo equivale alla nullità della decisione dell'organo amministrativo. Occorre perciò identificare l'autorità giudiziaria cui il Consiglio possa appellarsi per sancire la nullità della decisione.

Chi sostiene i costi di funzionamento?

L'impresa sostiene i costi di funzionamento del Consiglio; nel caso si tratti di una grande impresa cui afferiscono lavoratori di piccole imprese inserite in una rete di subfornitura, essa sostiene anche i costi della partecipazione di questi lavoratori. Nel caso di un Consiglio composto da lavoratori di sole piccole imprese, avente dimensione distrettuale, il costo di funzionamento e il supporto organizzativo è offerto dalla locale Camera di commercio.

Che rapporto c'è tra i Consigli, sindacati e contrattazione a livello aziendale?

I Consigli non rappresentano un canale di rappresentanza sindacale, ma i sindacati, come libere associazioni di rappresentanza, possano svolgere la loro attività anche all'interno del Consigli, candidando propri esponenti all'elezione nel Consiglio, svolgendo audizioni di esperti sindacali da parte del Consiglio e avendo ruolo nella loro conduzione. La distinzione è tra la natura, funzione, poteri e diritti esercitati dal Consiglio e dai sindacati rispettivamente. Mentre i sindacati conservano la loro autonomia dall'impresa (quale soggetto di rappresentanza di un interesse, che come entità associativa è giuridicamente indipendente dall'impresa), il Consiglio fa parte invece del perimetro degli istituti che formano il "governo" dell'impresa. Il Consiglio ha perciò poteri e diritti di partecipazione ai processi decisionali che i sindacati non possono esercitare direttamente.

Al contempo, il Consiglio, dal momento che è un istituto dell'impresa, non ha diritto di iniziativa e rappresentanza sindacale, conclusione di contratti collettivi di lavoro a livello nazionale, territoriale o aziendale, né d'intraprendere le relative forme di azione collettiva (inclusa indizione di scioperi ecc.). Alcune materie, quali la negoziazione dei salari e delle remunerazioni (cosa diversa dalla decisione d'impresa se pagare in un dato momento una parte variabile del salario commisurata ai risultati di gestione – che deve passare per il Consiglio) possono essere considerate riservate alla competenza sindacale. Inoltre l'esistenza di aree tematiche di comune interesse tra i sindacati ed i Consigli – come l'organizzazione del lavoro – non implica che le competenze siano concorrenziali o vi sia confusione dei ruoli. A ben vedere le due funzioni sono complementari. Si considerino infatti materie come l'innovazione tecnologica digitale e le applicazioni di intelligenza artificiale, che influenzano vari aspetti, tra cui l'organizzazione del lavoro e i livelli di occupazione e qualificazione, il welfare aziendale e le strategie di integrazione col welfare locale, il controllo sui lavoratori e le lavoratrici attraverso nuove tecnologie digitali, le parti variabili del salario collegate ai risultati dell'azienda, i divari remunerativi massimi all'interno dell'impresa. Nel caso di decisioni su queste materie, che si formano inizialmente negli organi dell'impresa e solo poi arrivano al tavolo negoziale, la partecipazione al Consiglio offre anche al sindacato informazione "in tempo utile" per svolgere in seguito i propri compiti negoziali, ma già prima farà in modo che le proposte dell'impresa arrivino sul tavolo negoziale in modo favorevole alla conclusione di accordi positivi per il sindacato.

Proprio sulle materie che nella nostra proposta sono oggetto di potere di codeterminazione da parte del Consiglio vi può essere una sovrapposizione con le materie d'interesse della contrattazione integrativa: ma questo significa che certe proposte gravemente conflittuali verso i lavoratori e le lavoratrici, e che aprirebbero una crisi delle relazioni sindacali, non potrebbero neppure arrivare legalmente al tavolo negoziale, perché sarebbero preventivamente fermate dalla mancanza di condivisione del Consiglio (un potere legale di veto difficilmente esercitabile dal sindacato). D'altra parte se nei processi di co-decisione non si dovesse formare un consenso, se i pareri del Consiglio dovessero essere ignorati, allora vi sarebbe una nuova legittimazione del ruolo sindacale come soggetto che protegge la democrazia nell'impresa, anche con il ricorso all'azione collettiva.

Diventa importante estendere sin dall'inizio la proposta dei "Consigli del lavoro e di cittadinanza" al mondo della cooperazione (di lavoro e dei consumatori).

Si tratta di un intervento in linea con caratteristiche costitutive del movimento cooperativo: democrazia, partecipazione e mutualismo. Proprio avere disatteso queste caratteristiche ha esposto in questi anni una parte del mondo della cooperazione a derive che finivano per accomodare pratiche diffuse di sfruttamento del lavoro (si pensi alle cooperative di sub-appalto nel terziario o nella gestione delle professioni socio-sanitarie). Per cogliere le opportunità indubbe di queste forme di impresa, una volta messe in evidenza con fermezza queste criticità, appare opportuno introdurre uno strumento come quello dei Consigli, capace di rimettere al centro i caratteri costitutivi del modello cooperativo e di restituire potere contrattuale ai lavoratori e alle lavoratrici³⁰.

30 Altre misure, su cui ritornare, appaiono necessarie. Se ne anticipa una. Andrebbe soppressa la norma che consente di istituire cooperative di lavoro (anche se sociali) a "mutualità non prevalente", cioè cooperative che pur co-

In conclusione, è utile osservare che il Consiglio realizza un certo grado di "unificazione" del mondo del lavoro nell'impresa poiché consente di dare voce alle forme di lavoro che non si identificano con il classico rapporto di lavoro dipendente a tempo indeterminato. Anche nel caso di lavoratori e lavoratrici deboli - parasubordinati/e o in imprese dell'indotto o *raider* - la natura istituzionale dei Consigli quali organi di partecipazione alla gestione dell'impresa, implica che la partecipazione difficilmente possa essere dissuasa dal ricatto di non rinnovo del contratto lavoro. Operando nei Consigli il sindacato può dare rappresentanza anche a questi mondi. In conclusione, dovrebbe essere evidente che attraverso l'articolazione di ruoli e funzioni distinte tra Consigli e sindacati, è il potere negoziale dei lavoratori e delle lavoratrici nell'impresa ad accrescersi.

stituite da pochi soci possono assumere senza limiti lavoratori e lavoratrici o realizzare transizioni in misura prevalente, quando non addirittura esclusiva, come soci. Tutte le cooperative di questo tipo dovrebbero avere l'obbligo di associare tutti o gran parte dei lavoratori e lavoratrici occupati/e.

PROPOSTA N. 14 Quando il lavoro controlla le imprese: più forza ai Workers Buyout

Si propone di realizzare alcuni interventi mirati che consentano allo strumento dei Workers Buyout (WBO) - l'acquisto dell'impresa in crisi o in difficile transizione generazionale da parte dei suoi lavoratori e lavoratrici - di essere utilizzato in maniera più diffusa in Italia: rafforzare la formazione dei lavoratori e lavoratrici nel momento dell'assunzione del nuovo ruolo; agevolare fiscalmente i mezzi finanziari investiti da lavoratori e lavoratrici; accelerare l'opzione WBO al primo manifestarsi dei segni di crisi.

Una delle applicazioni di forte interesse della forma di governo cooperativo è quella utilizzata dai lavoratori e dalle lavoratrici di una impresa tradizionale che, a seguito di una crisi aziendale o del fallimento di un passaggio generazionale, trovano il modo di acquisire collettivamente la proprietà e il controllo dell'impresa. Questa particolare modalità di "partecipazione strategica" del lavoro, che arriva all'esercizio del controllo, è nota come *Workers Buyout*, o impresa rigenerata dal lavoro. Essa ha luogo quando il *know-how*, la qualità delle competenze dei/le dipendenti e la vera e propria interdipendenza produttiva fra essi/e e il capitale (materiale e immateriale) dell'azienda rendono questa soluzione efficiente: in altri termini, quel capitale ha un valore solo o specie se utilizzato da quei lavoratori, mentre la loro produttività dipende dal fatto che essi/e utilizzino quel capitale.

La soluzione del WBO ha dunque un forte connotato di efficienza economica. Ma la sua adozione può avere forti riflessi positivi in termini di giustizia sociale per gli effetti distributivi della soluzione proprietaria e per la natura delle scelte aziendali, che bilanceranno gli obiettivi di profitto con quelli della stabilità nel tempo dei posti di lavoro e anche della creazione di opportunità di lavoro nella comunità e per la successiva generazione.

Anche in Italia si tratta di un fenomeno presente da tempo. Esso è stato promosso dalla cosiddetta "Legge Marcora" del 1985. Frutto di un meccanismo negoziato tra lavoratori/trici, settore cooperativo e (molto spesso) lo Stato, il WBO si fonda sul *know-how* dei lavoratori/trici che, rinunciando ai trasferimenti a cui hanno diritto in caso di crisi aziendale (anticipo dell'indennità di mobilità, TFR, altre risorse), investono quei mezzi finanziari trasformandosi in soci imprenditori. Dal 1986, la società *Cooperazione e Finanza Impresa* (CFI)³¹, partecipata e vigilata dal Ministero dello Sviluppo Economico, opera a sostegno dei WBO per promuovere finanziariamente l'iniziativa dei lavoratori e delle lavoratrici che investono loro risorse. Un sostegno viene anche da altri attori, in particolare il settore cooperativo – Legacoop, Confcooperative e Agci che offrono supporto tecnico e finanziano l'iniziativa dei lavoratori e lavoratrici attraverso i fondi mutualistici (particolarmente

rilevante l'operatività di Coopfond) – e alcuni istituti di credito.

Queste azioni, oltre alla salvaguardia delle competenze e della dignità del lavoro e agli effetti positivi in termini di competitività dei territori, hanno anche garantito negli anni un saldo attivo di finanza pubblica, grazie al cessato utilizzo degli ammortizzatori sociali e alle entrate derivanti da imposte e oneri previdenziali versati. Dall'analisi dei dati forniti della società CFI risultano 226 operazioni di WBO finanziate dal 1986 al 2018: 161 dal 1986 al 2001; solo 2 fra il 2002 e il 2009; 63 tra il 2010 e il 2018. Complessivamente esse hanno coinvolto circa 7.500 lavoratori. Il fenomeno interessa principalmente le piccole imprese (tra 10 e 49 dipendenti) e il settore prevalente è quello manifatturiero. La percentuale dei fallimenti è modesta: meno del 15% a dieci anni dal finanziamento. A livello territoriale i WBO sono ormai diffusi in tutte le regioni italiane, in particolare nelle realtà dove il sistema cooperativo ha radici più forti³² (cfr. Riquadro).

Le esperienze di imprese rigenerate dai lavoratori e dalle lavoratrici, promosse e sostenute attraverso la Legge Marcora, rappresentano una risposta ai fallimenti del governo societario tradizionale: in un contesto di più accentuata valorizzazione del capitale umano, l'azione pubblica influenza l'adozione di modelli di organizzazione aziendale cooperativi e partecipativi. Ma la loro diffusione non appare adeguata agli indizi di successo e ai risultati raggiunti. Il ForumDD ha dunque intrapreso, nell'ambito delle proprie Ricerche/Azioni, una valutazione di tali esperienze³³, con l'obiettivo di comprendere: le caratteristiche economiche e sociali dei WBO esistenti; il loro effetto sulla formazione, grado di autonomia, qualità di vita dei lavoratori/trici e delle loro famiglie; le ragioni della diffusione limitata dello strumento; gli interventi possibili per promuoverne lo sviluppo.

32 Si leggano anche le storie di imprese rigenerate dai lavoratori in P. De Micheli, S. Imbruglia e A. Misiani (2017) *Se chiudi ti compro*, Guerini e associati Ed.

33 I principali obiettivi della Ricerca/Azione sono: 1) valutare competitività e redditività comparata del WBO, quale strumento per affrontare la sopravvenuta inadeguatezza nella originaria gestione imprenditoriale ovvero il trasferimento generazionale; 2) valutare i WBO dal punto di vista del lavoro: il suo ruolo nelle decisioni; formazione e autonomia; qualità e remunerazione; la qualità della vita e la famiglia; 3) analizzare le caratteristiche degli investimenti effettuati, delle scelte tecnologiche adottate; 4) individuare strumenti, modelli e modifiche normative che possano consentire un ulteriore sviluppo dei WBO. In tutte le fasi il progetto beneficia del supporto – in termini di dati, informazioni e conoscenza approfondita delle realtà oggetto di studio – della società CFI. Per la costruzione e la somministrazione del questionario il progetto beneficia anche del supporto della CGIL. Per ulteriori informazioni: *Da operaio a imprenditore: quando i lavoratori rilanciano l'impresa* [link]. È in corso una ricerca di finanziamenti per sostenere i costi delle indagini programmate

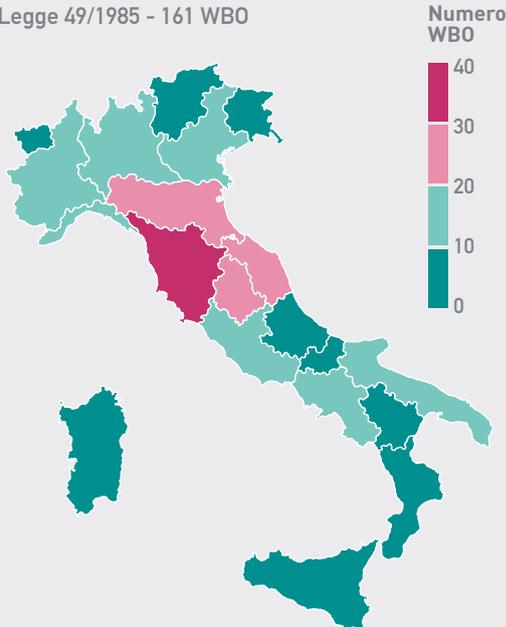
31 CFI ha lo scopo di promuovere la nascita e lo sviluppo di imprese cooperative di produzione e lavoro e di cooperative sociali. Nel capitale di CFI, oltre al MISE, sono presenti Invitalia, i fondi mutualistici di AGCI, Confcooperative, Legacoop e 317 imprese cooperative. Nella sua funzione di investitore istituzionale, CFI partecipa al capitale sociale delle imprese, finanzia piani di investimento a lungo termine e assiste i lavoratori nella fase di elaborazione del piano industriale e nell'avvio della nuova azienda.

Riquadro 0

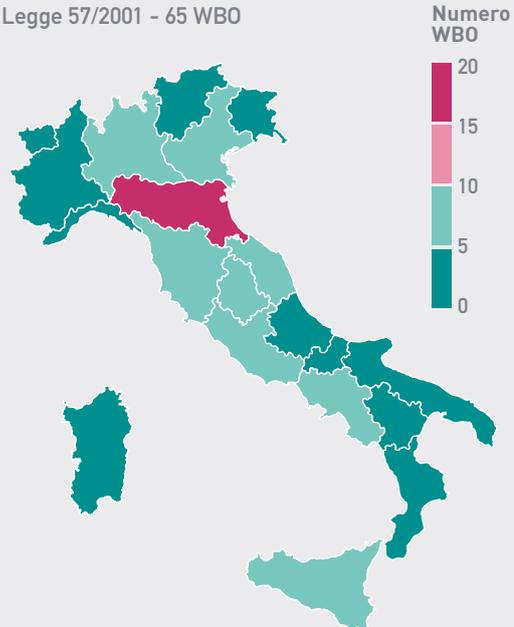
WBO: numeri e luoghi

Le mappe presentate si riferiscono ai periodi 1986-2001 e 2002-2017.

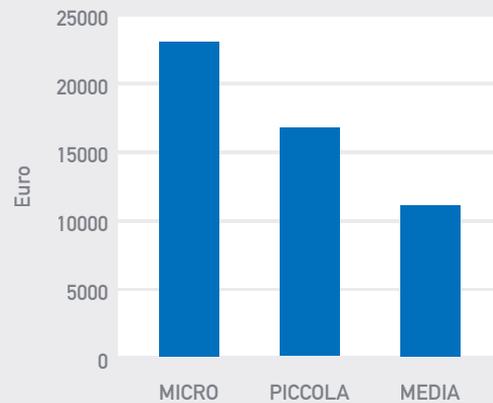
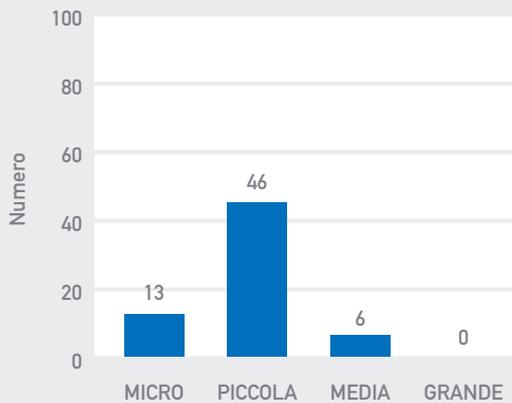
1986-2001
Legge 49/1985 - 161 WBO



2002-2017
Legge 57/2001 - 65 WBO



Dimensione dei WBO e ammontare del finanziamento medio deliberato per addetto (Legge Marcora) nel periodo 2002-2017



Gli approfondimenti sinora effettuati, i colloqui avuti e le prime interviste sul campo consentono di formulare quattro ipotesi di intervento da sottoporre a pubblico dibattito³⁴:

³⁴ La risoluzione approvata dal Parlamento europeo, il 2 luglio 2013 (2012/2321 (INI)) ha posto particolare attenzione al fenomeno dei WBO. A livello nazionale, la Risoluzione conclusiva 8-00229 approvata dalla Commissioni X e XI della Camera dei Deputati il 29 marzo 2017: "Iniziative volte a favorire l'acquisizione del capitale sociale delle imprese da parte dei loro dipendenti", impegnava il Governo a promuovere i WBO attraverso l'esenzione fiscale per le indennità di mobilità reinvestite dai lavoratori, forme di garanzia pubblica sui finanziamenti erogati dalle banche per incoraggiare l'accesso al credito o sul TFR reinvestito dal lavoratore, un testo unico per semplificare le norme in tema di costituzione e rapporti con il fisco per queste cooperative. [\[link\]](#)

- 1) Rafforzare formazione, competenze manageriali e criteri di governance.

Come molte altre micro e piccole aziende, le imprese rigenerate dai lavoratori/trici presentano, in molti casi, carenze manageriali che ne frenano lo sviluppo. Nei WBO – proprio per la loro natura – questa carenza è particolarmente forte nella fase di avvio, quando i lavoratori, riuniti in cooperativa, devono imparare a divenire soci-imprenditori.

Per venire incontro a questa debolezza appare necessario prevedere la possibilità di finanziare per un periodo di tempo adeguato (almeno due anni) assistenza e formazione per i dipendenti delle imprese rigenerate³⁵: in particolare formazione manageriale e/o attività di affiancamento di un team di manager che fornisca supporto ai lavoratori e lavoratrici di più cooperative (in settori contigui, favorendo il networking e mettendo in rete alcune aziende)³⁶.

2) *Premiare fiscalmente i lavoratori e le lavoratrici impegnati nella rigenerazione dell'azienda e velocizzare i tempi di acquisizione e avvio dell'impresa*

Occorrere innanzitutto ristabilire (com'era previsto dall'art. 15, comma 1, della L. 133/1999, successivamente abrogato) la non imponibilità ai fini IRPEF dell'indennità di mobilità richiesta anticipatamente dai lavoratori per la costituzione di una società cooperativa, al fine di rilevare un'azienda in crisi o non in grado di continuare la produzione.

Se l'azienda chiude, molti clienti si rivolgeranno ad altre imprese e per i lavoratori e lavoratrici sarà più difficile riavviare l'attività. È quindi opportuno: rafforzare il campo di intervento della Legge Marcora nella fase di elaborazione del piano industriale e nell'eventuale acquisto di marchi e brevetti; e consolidare la strumentazione esistente nel caso di aziende che trasferiscono l'attività all'estero, garantendo che i/le dipendenti che intendano continuare l'attività costituendosi in cooperativa abbiano, oltre il diritto di prelazione (L. 9/2014), contributi e finanziamenti agevolati per affittare gli impianti per un periodo di tempo adeguato (almeno dieci anni). Un ulteriore contributo potrebbe, inoltre, venire dal sostegno dedicato di un fondo fidi pubblico (ad esempio, una sezione speciale del Fondo di Garanzia per le PMI), che permetta di superare rapidamente difficoltà finanziarie di breve periodo offrendo le necessarie garanzie.

3) *Rafforzare le linee di intervento della Legge Marcora per promuovere i WBO nei casi di successione di impresa*

I numeri delle potenziali aziende interessate sono importanti e certamente superiori a quelli delle operazioni che si realizzano. Occorrerebbe quindi rafforzare il campo di intervento della Legge Marcora

– in sinergia con gli interventi a livello regionale – e prevedere la non assoggettabilità a IRPEF del TFR destinato a capitale per l'acquisto da parte dei lavoratori di imprese che non hanno eredi interessati a dare continuità all'attività imprenditoriale. Ogni eventuale revisione dell'imposizione fiscale dei trasferimenti intergenerazionali di impresa o di rami di azienda (si veda la Parte III di questo Rapporto) potrebbe inoltre favorire in tema fiscale le cooperative tra lavoratori che si formino per rilevare un'azienda nel caso in cui il proprietario o la proprietaria decida di cessare l'attività o non abbia un successore in grado di garantire la continuità dell'impresa.

4) *Promuovere i WBO come strumento per l'emersione precoce di una crisi aziendale*

Le imprese rigenerate rappresentano per molti lavoratori e lavoratrici e le loro famiglie l'inizio di una sfida rischiosa. Sarebbero opportuni meccanismi capaci di intercettare tempestivamente le difficoltà dell'impresa e coinvolgere fin dall'inizio i dipendenti per evitare una dispersione del patrimonio aziendale.

In questo contesto, una delle novità di maggior rilievo della recente riforma della disciplina della crisi d'impresa è proprio la previsione di specifiche procedure volte a favorire un'emersione precoce della crisi per prevenire ulteriori aggravamenti delle condizioni produttive e finanziarie e incentivare, quando possibile, soluzioni che garantiscano la continuità dell'attività imprenditoriale. Il WBO può rivelarsi uno strumento funzionale al raggiungimento degli obiettivi di una riorganizzazione aziendale resa più rapida ed efficiente, naturalmente alla luce di una rigorosa verifica dei presupposti di fattibilità, dal coinvolgimento diretto dei/delle dipendenti. Soluzioni, queste, che potrebbero essere promosse attraverso un dialogo costruttivo con le istituzioni locali (Comune, Regione) e poi portate all'attenzione dei "tavoli di crisi", cui dovrebbero partecipare oltre i rappresentanti dell'azienda e dei lavoratori/trici, i dirigenti del MISE incaricati di seguire la politica industriale insieme a CFI per informare, anticipare i cambiamenti necessari e pianificare le azioni opportune.

Le imprese rigenerate dai lavoratori e dalle lavoratrici sono l'immagine di una parte del Paese che ha saputo reagire e rinnovarsi, coniugando inclusione e sviluppo in un orizzonte di lungo termine. Queste esperienze producono cambiamenti anche importanti per il benessere delle persone, delle famiglie e dei territori coinvolti: necessitano, oltre a un'informazione adeguata, un approfondito confronto culturale e politico per promuoverne la diffusione.

35 Oggi CFI finanzia le imprese cooperative attraverso una combinazione di linee di intervento in capitale sociale (partecipazione) e in capitale di debito (finanziamenti e/o titoli di debito) e può fornire solo in parte assistenza e formazione manageriale ai dipendenti delle aziende finanziate.

36 Lo stesso team di manager potrebbe standardizzare alcune fasi del percorso di costituzione e avvio dell'impresa cooperativa (fornendo anche una rete di servizi specializzati, come quello notarile, di assistenza legale e altro).

