

Mutamenti nella struttura della rappresentanza di interessi: il caso della Repubblica federale tedesca

di Wolfgang Däubler

Sommario: 1. Invece di una introduzione: la grande stabilità. - 2. La sfida del mercato del lavoro. - 3. La sfida dell'innovazione tecnologica. - 4. La graduale scomparsa del datore di lavoro normale. - 5. Mutamenti di struttura a causa dell'intervento dello stato? - 6. Perché questa stabilità?

1. Invece di una introduzione: la grande stabilità

Alla domanda posta dal titolo del dibattito è possibile rispondere seccamente: no, nella Repubblica federale non si è verificato alcun mutamento nella struttura della rappresentanza di interessi. Continuiamo ad avere un sindacato unitario, nei confronti del quale le altre organizzazioni giocano un ruolo assolutamente subalterno. Negli anni '80 il numero degli iscritti ai sindacati del DGB è rimasto pressapoco costante¹. Lo stesso vale per il numero dei consigli d'azienda². I presupposti normativi del sistema dualistico non hanno subito alcun mutamento: i contratti collettivi hanno gli stessi ambiti di operatività di dieci o venti anni fa, i diritti di codeterminazione del consiglio d'azienda sono fondati sulle stesse disposizioni dal 1972. Lo sciopero è sempre un fatto eccezionale; i rinnovi contrattuali della primavera 1987 nei settori metalmeccanico e tipografico³ rafforza-

Traduzione di Lorenzo Gaeta.

¹ Esso è calato dai 7,8 milioni del 1980 ai 7,66 milioni del 1984, per poi aumentare costantemente (1985: 7,71; 1986: 7,765; i dati sono ripresi da *Gewerkschaftsjahrbuch* 1987, p. 68).

² Nel 1978 il numero dei consigli d'azienda ammontava a 35.294; nel 1981 e nel 1984 ne furono eletti rispettivamente 36.307 e 35.343 (i dati sono in *AuR*, 1985, p. 92). Le elezioni dei consigli d'azienda del 1987 non sono state ancora valutate compiutamente, ma non vi appaiono mutamenti degni di nota.

³ I risultati più importanti della contrattazione nel settore metalmeccanico (tra gli altri, la settimana lavorativa di 37 ore fino al 1.4.1989) possono leggersi in *RdA*, 1987, p. 289 ss.

no questa circostanza, nel momento in cui per la prima volta fissano tariffe salariali stabili per tre anni.

Non c'è stato alcun mutamento significativo neanche in relazione ai diversi livelli di contrattazione. Il compromesso della primavera del 1984, pur avendo di sicuro aumentato la forza del consiglio d'azienda⁴, ha avuto un'attuazione assai scarsa⁵.

Nulla di nuovo, dunque, dalla Repubblica federale? Tutto come al solito? Se esito a rispondere immediatamente di sì, è perché la forma esteriore della rappresentanza di interessi costituisce solo un aspetto nella realtà delle relazioni industriali. Contratto collettivo non sempre è uguale a contratto collettivo e codeterminazione non sempre è uguale a codeterminazione: l'«ambiente» in cui si trova ad operare la contrattazione può benissimo far sì che la posizione di partenza del lavoratore venga drasticamente ridimensionata e i livelli di tutela ottenuti vengano disapplicati fin dall'inizio (Plander 1987b, p. 4 ss.).

Non sono mancati negli ultimi anni pericoli e sfide. Le loro più importanti manifestazioni saranno esposte nelle pagine seguenti, per trarre poi alcune considerazioni che possano chiarire i motivi della stabilità delle strutture rappresentative.

2. La sfida del mercato del lavoro

Dal 1982 il numero ufficiale dei disoccupati è di circa 2,2 milioni⁶, che, in relazione alla popolazione attiva, costituisce una quota del 10%. Ad essi vanno aggiunti i disoccupati non registrati, il cui numero viene stimato in circa 1,5 milioni⁷.

Il numero dei dipendenti occupati in rapporti di lavoro atipici è aumentato considerevolmente anche nella Repubblica federale. Il grup-

⁴ Al consiglio d'azienda è stato attribuito per la prima volta il diritto di codeterminazione in ordine alla suddivisione tra i vari gruppi di dipendenti dell'orario di lavoro aziendale medio di 38 ore e 1/2. BAG, in DB, 1987, p. 2257 ha approvato questa disposizione.

⁵ Nel settore metalmeccanico il 92% di tutti i lavoratori ha continuato ad avere un orario di lavoro unico di 38 ore e 1/2 settimanali.

⁶ Nel 1983 i disoccupati erano 2,258 milioni, nel 1986 2,228 milioni, nel luglio 1987 2,176 milioni, abbassamento dovuto solo a motivi stagionali. Per il 1988 gli istituti di ricerca economica prevedono un leggero aumento.

⁷ Cfr. Bosch (1985), p. 283, per il quale l'Ufficio federale del lavoro non avrebbe tenuto conto di una «riserva silenziosa» di 1,35 milioni di persone. Ci sono anche stime che arrivano fino a 2 milioni.

po più consistente è costituito dai lavoratori a tempo parziale, che i dati più recenti fanno ammontare a più del 12% di tutti i lavoratori dipendenti⁸. Il numero dei lavoratori assunti a termine è anch'esso aumentato sensibilmente: secondo un attendibile sondaggio, nell'autunno 1986 l'8,5% di tutti i dipendenti era occupato con un contratto a termine, mentre nel 1984 la percentuale era del 4,1⁹. Un fattore determinante in proposito è stato l'art. 1 § 1 del *Beschäftigungsförderungsgesetz* del 26.4.1985, che ha eliminato il requisito della sussistenza di un «motivo reale» per la prima assunzione con contratto a termine (Däubler 1985b, p. 528 ss.). A questi vanno aggiunti circa 70.000 lavoratori «in appalto» (Bosch 1985, p. 274), cifra relativamente bassa, rispetto alla quale va però considerato che il lavoro in appalto «nascosto» ammonta a quote ben più rilevanti. La mera addizione di queste cifre porterebbe però a conclusioni errate, poiché ci sono non pochi lavoratori a tempo parziale occupati con contratto a termine, mentre anche i lavoratori in appalto spesso non sono occupati a tempo pieno e indeterminato. Nel caso di lavoro a tempo parziale si potrebbe poi trattare di un'attività collaterale, che non necessita della stessa quantità di tutela. Il «rapporto di lavoro normale», fondato sull'occupazione a tempo pieno e indeterminato in un'azienda (Mückenberger 1985a), pur possedendo ancora una posizione dominante, è sottoposto ad un evidente processo di erosione. È indiscutibile che i lavoratori atipici siano meno sindacalizzati e che i loro interessi non vengano fatti molto valere in seno al consiglio d'azienda. L'ambito di operatività del sistema della rappresentanza di interessi, perciò, si riduce. I lavoratori a tempo parziale sono completamente esclusi dalle previsioni dei contratti collettivi (Bertelsmann, Rust 1985), che non prendono in considerazione i loro problemi particolari, come ad esempio la tutela contro gli eccessi di dell'orario di lavoro (Plander 1987a). Al tempo stesso i sindacati non sono stati in grado di subordinare la stipulazione di contratti a tempo determinato alla presenza di determinati presupposti fissati dalla contrattazione collettiva.

⁸ Bosch (1985), p. 260, parla per il 1985 di 2,7 milioni di lavoratori a tempo parziale. La cifra non è del tutto attendibile, comprendendo anche i «piccoli» lavoratori a tempo parziale, cioè quelli che guadagnano meno di 430 marchi al mese, i quali non godono delle assicurazioni sociali e perciò non rientrano nelle statistiche ufficiali.

⁹ Bosch (1985), p. 270, che cita una indagine dell'istituto FORSA di Dortmund

Il sistema del diritto del lavoro ha tuttavia «reagito» a questi sviluppi, contenendo entro certi limiti le deviazioni dal modello del rapporto di lavoro normale.

Per quanto riguarda i lavoratori a tempo parziale, il *Beschäftigungsförderungsgesetz* ha vietato trattamenti peggiorativi rispetto ai dipendenti a tempo pieno, salvo che esista un «motivo reale» (Däubler 1985b, p. 535 ss.). Poiché quest'ultimo può essere facile da rinvenire, la giurisprudenza della Corte di giustizia della CE e del BAG ne ha elaborato un'interpretazione più pregnante, grazie alla quale i trattamenti peggiorativi in materia retributiva a danno dei lavoratori a tempo parziale sono visti come una discriminazione indiretta per motivi di sesso¹⁰. L'esclusione dalla pensione di anzianità aziendale, secondo questa giurisprudenza, è perciò possibile solo in quei (rari) casi in cui il datore di lavoro voglia assicurare un incentivo al passaggio all'occupazione a tempo pieno¹¹. In una sua recente pronuncia, il BAG ha esteso i diritti di codeterminazione del consiglio d'azienda ai problemi specifici del lavoro flessibile a tempo parziale¹²: il consiglio d'azienda può chiedere per i lavoratori a tempo parziale la fissazione di un orario di lavoro minimo giornaliero, di un tetto massimo di giorni lavorativi nella settimana, di precisi limiti temporali per la loro assunzione. È oggetto di codeterminazione anche la durata degli intervalli tra una prestazione e l'altra, ma non la determinazione del numero complessivo di ore lavorative settimanali o mensili. Anche la contrattazione collettiva comincia intanto a proporre sue regolamentazioni. Il contratto collettivo del settore chimico del 17.4.1987 ha esteso ai lavoratori a tempo parziale le disposizioni del contratto collettivo «quadro», «se la natura e la struttura del rapporto non richiedono altrimenti»¹³. L'orario minimo giornaliero è di 4 ore, anche se sono sempre possibili deroghe contrattuali. Nei casi di rapporti di lavoro di scarsa rilevanza quantitativa, non assoggettati agli obblighi delle assicurazioni sociali, il lavoratore deve semplicemente essere avvertito di questa conseguenza. Più importante è l'accordo concluso nel pubblico impiego, secondo il quale il contratto col-

¹⁰ Sul punto, Corte di giustizia della CE, in *NZA*, 1986, p. 599; BAG, in *NZA*, 1986, p. 736.

¹¹ BAG, in *NZA*, 1986, p. 736.

¹² BAG, in *DB*, 1987, p. 2206.

¹³ Il contratto può leggersi in *RdA*, 1987, p. 249 ss.

lettivo federale degli impiegati va applicato a tutti gli impiegati che lavorino almeno 18 ore alla settimana: in questo modo la gran parte dei lavoratori a tempo parziale del pubblico impiego viene tutelata dalle (efficaci) disposizioni del contratto collettivo.

Sforzi molto minori sono stati fatti per garantire l'«integrazione» dei rapporti di lavoro a tempo determinato. Il BAG, in contrasto con una opinione dottrinale, ha negato al consiglio d'azienda il diritto di contestare l'apposizione del termine al contratto di lavoro obiettando la mancanza di un «motivo reale»¹⁴: e ciò a prescindere dall'applicabilità o meno alla fattispecie concreta del *Beschäftigungsförderungsgesetz*. Solo nel settembre 1987 si è deciso che conservano la loro efficacia quelle disposizioni del contratto collettivo che condizionano ad un motivo reale l'apposizione del termine¹⁵; perciò la previsione dell'art. 1 § 1 del *Beschäftigungsförderungsgesetz* gira a vuoto sia nel pubblico impiego che nel settore metalmeccanico. Si è quindi tenuto conto, per questo importante settore, di una pronuncia delle sezioni unite, che afferma la vigenza del principio del *favor* nel rapporto tra legge e contratto collettivo¹⁶.

I problemi più rilevanti sono perciò risolti? Sarebbe temerario ritenere. Esistono pur sempre ben 2 milioni di lavoratori ai quali non si applicano contratti collettivi¹⁷. Circa un terzo di tutti i lavoratori opera in aziende che secondo la legge dovrebbero avere un consiglio d'azienda (Höland 1985, p. 77 ss.). Spesso il lavoro a tempo parziale comporta svantaggi per il lavoratore anche quando viene stabilita l'uguaglianza giuridica con i lavoratori a tempo pieno. Il «motivo reale» per l'apposizione del termine può essere interpretato così estensivamente da consentire ad ogni datore di lavoro di raggiungere il suo obiettivo, purché egli non sia animato da motivi di repressione arbitraria. Molto più grave di questo deficit quasi fisiologico è invece l'esistenza di numerosissime differenze all'interno dei gruppi di cui si

¹⁴ BAG, in *DB*, 1986, p. 124.

¹⁵ BAG, in *DB*, 1987, p. 2106.

¹⁶ BAG, in *AuR*, 1987, p. 378; sul punto, Däubler (1987b), p. 349 ss.

¹⁷ Cfr. i dati dell'archivio del WSI (in *Gewerkschaftsjahrbuch* 1987, p. 105), dai quali risulta che nel 1986 17,97 milioni di lavoratori beneficiavano di un contratto collettivo. A fronte di un totale di circa 20 milioni di lavoratori (esclusi i funzionari pubblici), risulta perciò almeno un 10% di lavoratori cui non si applica alcun contratto collettivo.

è parlato. Solo 1,3 milioni di disoccupati ricevono i sussidi forniti dall'amministrazione¹⁸, mentre 0,9 milioni dipendono da aiuti provenienti dalla famiglia, dal lavoro nero e dall'assistenza sociale. Lo stesso vale per i lavoratori a tempo parziale: le statistiche ricomprendono sia dipendenti che lavorano 30 ore settimanali con copertura assicurativa, sia lavoratori «ausiliari a tempo» senza copertura assicurativa e con corrispettivi che non sono in grado di garantire neppure un'esistenza frugale. Nell'ambito stesso del rapporto di lavoro normale esistono grandi differenze, anche se la cosa viene spesso dimenticata: chi lavora in un'azienda con mille dipendenti, tutelato da un buon contratto collettivo e con un consiglio d'azienda attivo, si trova in una posizione del tutto diversa rispetto al suo collega di una piccola azienda nella quale non esiste né consiglio d'azienda né contratto collettivo. Quanto più esistono gruppi e sottogruppi, tanto più difficile diventa la politica che sindacato e consigli d'azienda possono attuare nell'interesse comune.

3. La sfida dell'innovazione tecnologica

Un secondo, importante problema per la rappresentanza di interessi sta nell'introduzione di nuove tecnologie. Non tanto perché in tal modo diminuiscono le possibilità di intervento¹⁹, quanto perché si verifica, all'interno del lavoro dipendente, uno spostamento verso la categoria impiegatizia. Per il sindacato tedesco ciò significa che il suo potenziale di organizzazione, gli operai, diminuisce quantitativamente e qualitativamente, mentre diventa corrispondentemente sempre più grande il gruppo degli impiegati «lontani dal sindacato». Le cifre parlano chiaro: il 50% degli operai è organizzato in un sindacato del DGB, in confronto al 18% degli impiegati (Imiela, Krieger, Löhrllein 1987, p. 48). Il tasso di incremento è assai modesto, ad eccezione del pubblico impiego²⁰: tuttavia ci sono due barlumi di speranza:

— in primo luogo, il livello di sindacalizzazione è più elevato tra gli impiegati addetti a sistemi di elaborazione elettronica dei dati piut-

tosto che tra gli impiegati «tradizionali». Perciò l'introduzione di nuove tecnologie non è necessariamente collegata all'indebolimento del sindacato;

— circa il 16% dei non iscritti è disponibile, secondo un sondaggio attendibile, ad aderire a un sindacato. Anche qui gli addetti all'elaborazione elettronica dei dati sono più numerosi (19%) rispetto agli altri.

Alcuni sindacati si preoccupano di costruire una collaborazione con gli intellettuali della tecnica, in particolare ingegneri e specialisti di elaborazione elettronica dei dati. Non si può tuttavia parlare finora di risultati concreti o addirittura sensazionali. La personalità di questi dipendenti, motivati dal successo individuale e dall'acquisizione di competenze personali, si oppone di regola all'integrazione; l'ingegnere elettronico attualmente non riesce ancora a spiegarsi perché il sindacato gli dovrebbe poter «offrire» qualcosa. Probabilmente anche l'attività del sindacato muterà, ed i nuovi contenuti della prestazione dovranno diventare oggetto di tale attività molto più incisivamente di quanto non sia avvenuto finora riguardo agli operai. I discorsi su una tecnologia «a misura d'uomo» e «socialmente tollerabile» spingono in tale direzione, anche se finora non si è fatto molto di concreto.

Accanto agli spostamenti all'interno delle categorie del lavoro dipendente, le nuove tecnologie hanno ripercussioni sulla struttura della rappresentanza di interessi nel momento in cui consentono lo sviluppo, in determinati settori, di sistemi di produzione flessibili, che possono essere usati in funzione antiscopero. Esperienze del genere sono state fatte nella Repubblica federale nei settori tipografico e automobilistico (Plander 1987b, p. 7 ss.); ma anche in altri settori non è escluso che avvenga qualcosa di simile. In pratica ciò significa che, ad esempio, determinate fasi della costruzione di un'automobile vengono svolte in diversi luoghi (sia in Germania che all'estero), così che, se una «fonte» viene meno, si può subito far ricorso ad un'altra senza grosse difficoltà. Sistemi di direzione centralizzati facilitano una risposta in tempi brevi, come si è verificato nel caso di guasti tecnici. In alcuni settori emerge che l'attività può proseguire per qualche tempo con relativamente pochi impiegati di livello superiore; questa circostanza, significativa in particolare nel settore della stampa dei giornali, ha indotto il sindacato di questo settore ad accettare come stru-

¹⁸ Cfr. *BARBI*, n. 11, 1987, p. 132 (luglio 1987).

¹⁹ Esse anzi aumentano: cfr. Däubler (1987a), p. 307 ss.

²⁰ Nel pubblico impiego il livello di sindacalizzazione degli impiegati è salito dal 24% del 1981 al 33% del 1986 (Imiela, Krieger, Löhrllein 1987, p. 52).

mento di lotta anche l'occupazione di azienda²¹. Si tratta soltanto di uno strumento sussidiario; a lungo termine dipenderà tutto dal grado di coinvolgimento nelle azioni sindacali degli stessi addetti ai calcolatori centrali.

Infine, l'introduzione di tecnologie informatiche affida al consiglio d'azienda nuovi compiti. Sulla base di un'interpretazione estensiva del § 87 comma 1 n. 6 del *Betriebsverfassungsgesetz*, esso ha diritto di codeterminazione per l'introduzione di quasi tutti i nuovi processi produttivi (e quindi dei nuovi strumenti di lavoro): questa disposizione entra in gioco già nel caso in cui vengano rilevati o elaborati dati relativi a singole persone (Däubler 1987a, p. 307 ss.; 1987c, § 14). Ciò significa che alla capacità e alla competenza tecnica del consiglio d'azienda è affidato il compito, difficile e completamente nuovo, di elaborare forme alternative di utilizzazione della tecnica. Una «codeterminazione» che si risolva nel semplice avallo delle richieste della direzione aziendale costituirebbe un risultato privo di senso e perderebbe ogni appoggio da parte dei lavoratori.

4. *La graduale scomparsa del datore di lavoro normale*

La terza sfida che si presenta alla rappresentanza di interessi dei lavoratori non è ancora percepita come tale. Essa riguarda i mutamenti di struttura della parte datoriale.

La visione giuslavoristica tradizionale è quella di un datore di lavoro «soggetto autonomo», che, negli ambiti segnati dal mercato e dallo stato, prende da solo ogni decisione significativa dal punto di vista economico. I suoi ambiti di operatività costituiscono il punto di partenza per ogni trattativa: lì dove egli può agire, è anche possibile la codeterminazione. La realtà si è sempre più allontanata da questo modello.

In primo luogo, le società dipendenti all'interno di un gruppo di imprese possiedono ambiti di operatività ridotti o nulli. Esse costituiscono una parte considerevole delle imprese tedesche²². L'ordina-

²¹ La sua ammissibilità è molto controversa; l'opinione dominante è contraria. Per l'opinione sindacale cfr. Derleder (1987); per l'opinione dominante, Loritz (1987).

²² È difficile venire in possesso di dati precisi. Cfr. tuttavia Rancke (1982), p. 40 ss.: circa tre quarti di tutte le imprese con più di 2000 dipendenti sono legate a strutture di gruppo.

mento giuridico ha tenuto conto di questo fatto, nel senso di rendere possibile la costituzione di un «consiglio d'azienda del gruppo di imprese» presso la società dominante, mentre i lavoratori delle società dipendenti concorrono ad eleggere i rappresentanti nel consiglio di sorveglianza della società dominante. In che misura l'occupazione in un'impresa del gruppo possa essere conteggiata ai fini dell'anzianità aziendale presso un'altra impresa; se siano possibili i licenziamenti motivati da ristrutturazioni interne al gruppo di imprese; se il singolo lavoratore possa far valere le proprie richieste direttamente nei confronti dei vertici del gruppo: sono tutti problemi che negli ultimi anni sono stati sollevati con sempre maggiore insistenza. La giurisprudenza si è però occupata poco del diritto del lavoro nei gruppi di imprese²³; ciò dipende probabilmente dal fatto che i gruppi sono costretti più raramente di altre imprese ad intimare licenziamenti o a prendere altri provvedimenti che possano portarli davanti al giudice. Le singole società hanno poi una certa autonomia per quanto riguarda le condizioni lavorative.

La deviazione dal modello del «datore di lavoro normale» diviene più sensibile nei casi di scissione dell'impresa o dell'azienda. Il caso più importante è la suddivisione in una «società di possesso» e in una «società di produzione», dalla quale consegue anche l'autonomizzazione nelle vendite. In casi del genere è dubbio se continui a sussistere un'azienda unitaria o se debba essere costituito un consiglio d'azienda per ognuna delle singole imprese²⁴. Quanto meno altrettanto significativa rispetto alla frammentazione della manodopera è la nuova distribuzione del rischio d'impresa: le società di produzione e di vendita, ad alta concentrazione di personale, sopportano tutto il rischio economico, mentre la società di possesso, composta da poche persone, svolge solo la funzione di garantire il patrimonio dell'impresa a beneficio dei proprietari.

La riduzione del margine di azione del datore di lavoro è ancora più evidente nel caso della cosiddetta produzione *just in time*, adottata soprattutto nel settore automobilistico: l'azienda automobilistica che è il maggiore o addirittura l'unico destinatario della produzione

²³ Cfr. BAG, in DB, 1981, p. 2333; BAG, in DB, 1982, p. 1596; e in particolare BAG, in DB, 1983, p. 2635.

²⁴ Da ultimo, BAG, in BB, 1987, p. 193.

determina il processo produttivo, con l'aiuto di moderne tecnologie informatiche, fin nei minimi dettagli, come l'inizio dell'attività alla mattina o il momento di partenza dei camion che trasportano determinate merci. Pertanto, la decisione, ad esempio, di servirsi di lavoro straordinario non dipende più dalla discrezionalità del datore di lavoro, ma da quella della ditta che lo guida.

Un fenomeno analogo si verifica nel campo delle tecnologie pericolose. Per motivi di sicurezza, il processo produttivo di una centrale nucleare è talmente dipendente da prescrizioni statali che il datore di lavoro (privato) ha davvero poco da decidere. L'«eterodirezione» si estende, ad esempio, ai controlli all'entrata del lavoro, all'installazione di telecamere, al controllo medico, psichico e sociale dei dipendenti, alle modalità di effettuazione dei lavori di riparazione (Däubler 1985a, p. 68 ss.).

In questi casi, il tentativo di dar vita ad un «consiglio d'azienda del gruppo di imprese» non è praticabile. Nel caso della scissione dell'azienda, per lo più addirittura non sussiste un gruppo di imprese in senso giuridico; la produzione *just in time* non presuppone alcun intreccio economico tra le imprese interessate; a maggior ragione è difficile pensare a diritti di codeterminazione nei confronti della burocrazia statale. Sono finora falliti i tentativi di «salvare» i diritti di codeterminazione nel senso di mettere in discussione l'efficacia dell'intervento statale²⁵.

Le difficoltà di tipo giuridico derivano dalla novità del fenomeno. La dipendenza del datore di lavoro (che può essere anche una ditta con 1000 o 2000 dipendenti) non è soltanto economica, ma anche tecnica. E se ciò non ha grossa importanza per un contratto collettivo che disciplina salari, prestazioni sociali e orario di lavoro, la codeterminazione ne viene invece colpita al cuore. Le prime riflessioni su una «controstrategia» vanno nella direzione di intendere la nozione di gruppo di imprese in senso estensivo e di comprendere, accanto alla dipendenza economica, anche quella tecnica. Ciò comporterebbe, ad esempio, che le ditte fornitrici delle aziende automobilistiche dovrebbero essere rappresentate nel consiglio d'azienda del gruppo di imprese. Tutto questo non vale però nei confronti del potere direttivo dello stato; qui si può forse pensare di democratizzare i centri

decisionali (ad esempio, con la costituzione di commissioni) e di attribuire alle rappresentanze dei dipendenti il diritto di nominare dei membri negli organi decisionali. Non è questa la sede per approfondire tale tema; è comunque importante rilevare che la rappresentanza di interessi necessita di una struttura modellata sulla controparte. I mutamenti che si verificano in quest'ultima a lungo andare non possono non avere effetti sulla rappresentanza di interessi dei lavoratori.

5. Mutamenti di struttura a causa dell'intervento dello Stato?

La quarta, ed ultima, sfida ad una rappresentanza di interessi all'apparenza tanto stabile risiede in eventuali disposizioni statali che, per motivi politici, spostino l'equilibrio tra gli antagonisti sociali a vantaggio della parte datoriale. Casi del genere si sono riscontrati negli ultimi anni; ne vanno segnalate soprattutto due manifestazioni.

In primo luogo, la legislazione ha ridotto in molti campi i livelli di tutela sociale prima esistenti. Accanto all'ampliamento dei casi in cui è possibile la stipulazione di contratti di lavoro a termine, vanno ricordati in particolare le modifiche alle leggi sul lavoro giovanile²⁶ e sui grandi invalidi²⁷, che vengono incontro, per tutta una serie di problemi, alle esigenze datoriali (Mückenberger 1985b, Zachert 1985). Ciò comporta per la rappresentanza di interessi un compito aggiuntivo: quello che finora poteva essere considerato un ovvio standard legislativo di tutela, deve ora essere conquistato con la contrattazione collettiva. Non si tratta più di una «legislazione di sostegno», ma di una legislazione di appesantimento.

In secondo luogo, la riforma del § 116 dell'*Arbeitsförderungsgesetz* ha reso notevolmente più difficile l'esercizio del diritto di sciopero da parte del sindacato (Däubler 1986b). Nessuno può valutare con certezza quali conseguenze sociali e politiche si sarebbero verificate se nella primavera del 1987 si fosse arrivati ad uno sciopero nel settore metalmeccanico. Parvero al tempo stesso possibili sia una sconfitta del sindacato sia un conflitto che avrebbe potuto paralizzare metà

²⁵ LAG Baden-Württemberg, in NZA, p. 251.

²⁶ Gesetz zur Änderung des Jugendarbeitsschutzgesetzes del 15.10.1984 (BGBl, I, p. 1277).

²⁷ Gesetz zur Änderung des Schwerbehindertengesetzes del 24.7.1986 (BGBl, I, p. 1110).

dell'economia tedesca. Proprio questa situazione di incertezza costituì probabilmente il motivo decisivo per giungere in tempi brevi ad un'intesa, con la quale il sindacato riuscì ad imporre la settimana lavorativa di 37 ore con conguaglio salariale completo.

La prosecuzione di una simile politica di intervento statale non è da escludere. Ha diretto riferimento al nostro tema un progetto di legge «sul rafforzamento dei diritti delle minoranze nelle aziende e nelle amministrazioni pubbliche» presentato in parlamento nel 1985, ma non approvato per la fine della legislatura²⁸. In esso si prevede il coinvolgimento di ogni sindacato rappresentato in azienda, anche il più piccolo, nel procedimento per l'elezione del consiglio d'azienda, ed inoltre il coinvolgimento delle minoranze del consiglio d'azienda nel caso della costituzione di commissioni e dell'esonero di singoli membri. C'è poi il tentativo di dar vita a commissioni rappresentative degli impiegati con funzioni direttive, creando in tal modo un «organismo concorrenziale» al consiglio d'azienda. Ad onta dei dubbi di costituzionalità sollevati in dottrina (Hanau 1986, p. 34 ss.), è possibile che nel corso dell'attuale legislatura questo progetto (o uno simile) venga approvato. Va tuttavia notato che alla «tutela delle minoranze» non corrisponde finora alcun reale mutamento nelle aziende: la posizione dominante dei sindacati del DGB resta intatta, mentre circa l'80% dei componenti il consiglio d'azienda è sindacalizzato (Däubler 1986a, p. 377 ss.). In conclusione, il progetto della maggioranza governativa si presta a critiche soprattutto perché finisce col mettere in discussione forme ormai collaudate di cooperazione aziendale. Non a caso, d'altronde, anche i rappresentanti delle organizzazioni datoriali si sono opposti al progetto di legge.

6. Perché questa stabilità?

Per concludere, è necessario chiarire perché, nonostante tutte le sfide di cui si è parlato, non c'è stato finora nessun mutamento nella struttura della rappresentanza di interessi. Io formulerei tre tesi.

1) Il sistema tedesco di relazioni industriali è da molto tempo giuridificato, nel senso che per ogni conflitto c'è già pronta una appro-

priata soluzione giuridica. Ciò non significa che nella prassi aziendale ci si riferisca sempre a tali strutture giuridiche: esse, tuttavia, in molti casi hanno importanza determinante. Questo comporta una certa rigidità delle strutture: l'esercizio di diritti di codeterminazione non dipende dalla disponibilità della manodopera ad astenersi dal lavoro in caso di controversia. La giuridificazione crea un parziale «sganciamento» tra disponibilità al conflitto e rappresentanza di interessi: in tempi di sviluppo ciò ha funzioni «moderative», in tempi di depressione impedisce di sprofondare a zero. Contemporaneamente va però osservato che l'attuale sistema contiene elementi di flessibilità e di adattabilità ai mutamenti delle circostanze. Assai importante è, a questo proposito, la prassi, largamente praticata, di garantire trattamenti di maggior favore rispetto a quelli previsti dal contratto collettivo: quando l'impresa o il settore produttivo attraversano un momento di difficoltà economica, sono questi trattamenti (che godono di minori garanzie giuridiche) ad essere eliminati per primi. Il fatto che i contratti collettivi per lo più non garantiscano il salario reale comporta la conseguenza che, nella politica contrattuale, le cose cambiano solo in tempi lunghi, anche in periodi di crisi: nella Repubblica federale non ci sono conflitti sulla «scala mobile»; quando diminuisce il valore del salario reale, si reagisce sopprimendo i trattamenti di maggior favore rispetto ai contratti collettivi o eventualmente contenendo gli aumenti salariali contrattuali al di sotto del tasso di inflazione. La «rigidità» del sistema giuridificato ha anch'esso le sue isole di flessibilità.

2) L'alto grado di stabilità dell'attuale struttura ha anche un retroterra economico. Negli ultimi anni c'è stato uno sviluppo favorevole dell'economia. I salari reali, che per lungo tempo erano leggermente diminuiti, hanno ripreso a crescere (Kurz-Scherf 1987, p. 69 ss.). Questo fatto, pur avendo approfondito il solco tra lavoratori e disoccupati, non ha però esercitato alcun effetto sulla rappresentanza di interessi in azienda e nel settore produttivo. Inoltre, l'accordo sulla riduzione dell'orario di lavoro con conguaglio salariale pieno dimostra che il sindacato è attivo anche per quanto riguarda la politica dell'occupazione: i successi incrementano comprensibilmente la fedeltà degli iscritti. Contrariamente a quanto è avvenuto in numerosi altri paesi dell'Europa occidentale, c'è stato nel 1985 e nel 1986 uno sviluppo positivo nelle iscrizioni al sindacato, in particolare fra gli impiegati di sesso femminile.

²⁸ Il progetto può leggersi in *BT-Drucksache* 10/3384.

3) La stabilità potrebbe avere infine anche motivi ideologici. L'esistenza di un sindacato unitario fin dalla fine della seconda guerra mondiale non impedisce certo che ci siano sindacati autonomi o aree geografiche «di destra» o «di sinistra»; tuttavia si è cercato sempre di garantire l'unitarietà delle trattative nell'ambito della singola categoria. Va poi aggiunto che il sindacato unitario ha sempre avanzato richieste relativamente moderate; solo nei discorsi del primo maggio si parlava (e si parla) dell'obiettivo del socialismo democratico. L'orientamento deliberatamente a favore di un progressivo miglioramento dello *status quo* ha avuto il grosso vantaggio di evitare delusioni, verificate puntualmente in altri paesi, soprattutto nella componente comunista del movimento sindacale: nella Repubblica federale non si è verificata alcuna rinuncia alla «grande prospettiva», per il semplice motivo che essa non è mai stata promessa. Probabilmente anche questo è un fattore importante, che rende più facile continuare a lavorare secondo schemi soliti e collaudati.

Riferimenti bibliografici

- Bertelsmann, Rust (1985), *Arbeits- und sozialrechtliche Nachteile bei Teilzeitarbeit*, in *RdA*, p. 149.
- Bosch G. (1985), *Arbeitsmarkt*, in *Gewerkschaftsjahrbuch 1985* (1985).
- Däubler W. (1985a), *Nuove tecnologie: un nuovo diritto del lavoro?*, in *DLRI*, p. 65.
- Däubler W. (1985b), *Una riforma del diritto del lavoro tedesco?*, in *RIDL*, I, p. 528.
- Däubler W. (1986a), *Das Arbeitsrecht I*, Reinbek: Rowohlt, 7^a ed.
- Däubler W. (1986b), *La réglementation indirecte du droit de grève en RFA*, in *RIDC*, p. 931.
- Däubler W. (1987a), *Contrattazione collettiva e nuove tecnologie: il caso della RFT*, in *LD*, p. 301.
- Däubler W. (1987b), *Der gebremste Sozialabbau*, in *AuR*, p. 349.
- Däubler W. (1987c), *Gläserne Belegschaften? Datenschutz für Arbeiter, Angestellte und Beamte*, Köln.
- Derleder P. (1987), *Betriebsbesetzung und Zivilrecht*, in *BB*, p. 818.
- Gewerkschaftsjahrbuch 1985* (1985), a cura di M. Kittner, Köln: Bund Verlag.
- Gewerkschaftsjahrbuch 1987* (1987), a cura di M. Kittner, Köln: Bund Verlag.
- Hanau P. (1986), *Die juristische Problematik des Entwurfs eines Gesetzes zur Verstärkung der Minderheitenrechte in den Betrieben und Verwaltungen*, Frankfurt/M.
- Höland A. (1985), *Das Verhalten von Betriebsräten bei Kündigungen. Recht und Wirklichkeit im betrieblichen Alltag*, Frankfurt/M. - New York.
- Imiela, Krieger, Löhrlein (1987), *Mitgliederzahlen, Struktur und Entwicklung bei den Angestellten: Perspektiven gewerkschaftlicher Angestelltenpolitik*, in *Gewerkschaftsjahrbuch 1987* (1987).

- Kurz-Scherf I. (1987), *Tarifpolitik und Arbeitskämpfe*, in *Gewerkschaftsjahrbuch 1987* (1987).
- Loritz (1987), *Betriebsbesetzungen: ein rechtswidriges Mittel im Arbeitskampf*, in *DB*, p. 223.
- Mückenberger U. (1985a), *Abschied vom Normalarbeitsverhältnis?*, in *ZfS*, p. 415.
- Mückenberger U. (1985b), *Deregulierendes Arbeitsrecht. Die Arbeitsrechtsinitiativen der Regierungskoalition*, in *KJ*, p. 255.
- Plander (1987a), *Kapazitätsorientierte variable Arbeitszeit als Gegenstand von Tarifverträgen und Betriebsvereinbarungen*, in *AuR*, p. 281.
- Plander (1987b), *Arbeitslosigkeit, neue Technologien und gewerkschaftliche Streikfähigkeit*, in *DB*, suppl. 13, p. 4.
- Rancke (1982), *Betriebsverfassung und Unternehmenswirklichkeit*, Opladen.
- Zachert U. (1984), *Hintergründe und Perspektiven der «Gegenreform im Arbeitsrecht»*, in *KJ*, p. 186.