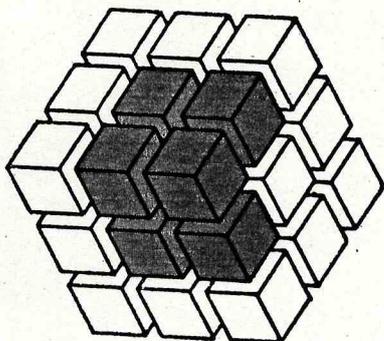


# OPERAI ED EUROPA

La partecipazione dei lavoratori  
alla gestione dell'impresa

di H. Anderson - G. Cottino - W. Däubler - S. Garavini  
S. Harraway - P. Joye - F. Momigliano - M. Regini  
J. Visser - lord Wedderburn of Charlton - U. Zachert  
a cura di Paolo Montalenti



Istituto piemontese di scienze economiche  
e sociali Antonio Gramsci  
Franco Angeli

# 1. IL SISTEMA DELLA COGESTIONE NELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA

*Wolfgang Däubler\**

La discussione sulle esperienze di cogestione corre in una certa misura il rischio di perdere di vista i fondamenti, la struttura del sistema economico. Si considera la partecipazione come un valore in sé, senza chiedersi con quali obiettivi e priorità vengano prodotti i beni e siano forniti i servizi. Il nostro contributo muove pertanto consciamente dal presupposto che si possa affrontare il problema della cogestione solo nell'ambito dei diversi sistemi economici nazionali, caratterizzati da una struttura capitalistica. Ciò significa che in un'economia capitalistica l'obiettivo principale di ogni gestione d'impresa è il conseguimento del profitto, e significa altresì che la stessa attività dello stato è subordinata in modo specifico a tale obiettivo. L'apparato statale, per potersi finanziare con tasse ed imposte, deve garantire il raggiungimento del profitto attraverso massicci interventi d'appoggio, deve fornire ai cittadini quei beni e quei servizi cui non si può provvedere in forma privata. Nessuno vorrà ragionevolmente sostenere che tale struttura si affermi nella realtà senza fratture, con matematica precisione, per così dire. Conformemente alle rispettive condizioni nazionali il profitto sarà maggiore o minore; i servizi dello stato adempiranno in misura più o meno efficace ai bisogni della popolazione. Un momento essenziale è pertanto costituito dalla ricchezza nazionale, e particolarmente dal modo in cui essa risulta determinata dallo sviluppo tecnologico; un altro momento è rappresentato dalla capacità di lotta del movimento operaio. In nessun caso è tuttavia possibile modificare l'indirizzo di fondo della produzione, porre al posto del profitto qualcosa di qualitativamente diverso.

Che cosa ne consegue a livello di cogestione? Anzitutto si può osservare che anche attraverso un ampio sistema partecipativo nulla di sostanziale viene modificato nella situazione del singolo. Anche se i lavora-

\* Professore ordinario di diritto del lavoro nell'Università di Brema.

tori fossero rappresentati in una serie di imprese in modo maggioritario all'interno degli organi decisionali, si dovrebbe egualmente produrre ciò che può essere venduto sul mercato, ciò che procura profitto, senza tener conto del fatto che si siano soddisfatti o meno i bisogni del singolo. In simili circostanze ci si possono attendere dalla cogestione solo due cose. In primo luogo essa può all'occorrenza contribuire a una riduzione del profitto e a una maggiore considerazione degli interessi dei lavoratori. Può impedire per esempio un eccessivo esaurimento della forza lavoro, anche se in tal modo la crescita della produttività dovrebbe risultarne rallentata. In secondo luogo, può rivelarsi un mezzo che influisce intensamente sulla coscienza del lavoratore dipendente. Può rappresentare un primo passo verso l'apertura di ampie prospettive anticapitalistiche, ma è anche in grado di contribuire con efficacia all'integrazione dei lavoratori nell'ordine sociale esistente. Ambedue gli aspetti richiedono un'analisi, che noi svilupperemo servendoci dell'esempio della cogestione in Germania.

La cogestione si realizza nella Repubblica federale tedesca attraverso tre «canali». Anzitutto attraverso i sindacati, che con la stipulazione di contratti collettivi di lavoro e con una serie di rivendicazioni rappresentano gli interessi dei lavoratori di fronte all'apparato dello stato. I contratti collettivi di lavoro sono tradizionalmente circoscritti al salario e alle prestazioni del lavoratore; solo in via eccezionale l'esaurimento della forza lavoro in fabbrica è diventato oggetto di accordi contrattuali. In molte imprese vi sono rappresentanti sindacali, eletti dai membri del sindacato, che non detengono comunque alcun diritto supplementare.

Il secondo istituto di cogestione è il consiglio d'azienda. Esso viene eletto da tutti i dipendenti dell'impresa ed è obbligato per legge alla neutralità nei confronti del sindacato. In numerose questioni relative alla vita interna dell'impresa, compete al consiglio d'azienda un diritto di codecisione. Di fatto esso diventa di fondamentale importanza anche nell'ambito della politica salariale, dal momento che ancor oggi molte imprese richiedono prestazioni extracontrattuali che vengono concordate con il consiglio d'azienda.

Il terzo istituto è la rappresentanza dei lavoratori nei consigli di sorveglianza delle grandi imprese, quell'istituto, dunque, spesso ritenuto «cogestione per eccellenza». Nell'industria mineraria e in quella del ferro e dell'acciaio (il cosiddetto settore carbo-siderurgico) essa si basa sulla legge del 1951, che attribuisce al sindacato un'influenza essenziale sulla scelta dei membri del consiglio di sorveglianza. Per quel che riguarda le altre imprese, bisogna fare una distinzione: se esse impiegano dai 500 ai 2000 lavoratori, questi ultimi possono eleggere un terzo dei membri del consiglio di sorveglianza, senza che vi sia un qualsiasi diritto di designa-

zione per il sindacato. In imprese con più di 2000 lavoratori il diritto di voto spetta egualmente ai dipendenti, ma il sindacato può, per parte sua, proporre da due a tre seggi nel consiglio di sorveglianza.

Le tre forme di rappresentanza degli interessi sono, dal punto di vista giuridico, solo debolmente collegate tra di loro. Nella realtà questa separazione viene superata spesso grazie al fatto che il presidente del consiglio d'azienda è, ad esempio, anche membro del consiglio di sorveglianza e che detiene per di più una carica elettiva nel sindacato. Non va tuttavia disconosciuto il fatto che garantire un modo di procedere unitario di tutti i rappresentanti dei lavoratori esige particolari sforzi. È sempre presente infatti il pericolo che un organismo venga contrapposto ad un altro, tanto più che il consiglio d'azienda e i rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza sono vincolati per legge a prendere in considerazione solo gli interessi dei lavoratori impiegati nell'impresa, mentre il sindacato deve ovviamente assolvere alla funzione di rappresentante sovraziendale dei lavoratori.

Consideriamo ora la situazione giuridica e reale dei consigli d'azienda un po' più da vicino. I loro diritti di partecipazione concernono numerose questioni relative alla vita interna dell'azienda, come l'organizzazione del lavoro, la gestione dei servizi sociali e le forme di retribuzione salariale. Indirettamente essi agiscono sulla direzione dell'impresa, dal momento che solo con la loro approvazione è possibile stabilire lo straordinario oppure il lavoro a orario ridotto. Inoltre, per quel che riguarda le cosiddette ristrutturazioni aziendali e in particolare le chiusure d'esercizio, si deve concordare un programma sociale, che compensi o mitighi gli svantaggi economici subiti dai lavoratori colpiti da tali misure. Considerato il modello, i costi del programma sociale potrebbero allora eventualmente trattenere gli imprenditori dal portare a realizzazione le misure progettate.

Che cosa significa in concreto «cogestione»? Secondo le disposizioni della legge sull'ordinamento aziendale, il datore di lavoro necessita in tutte le questioni soggette a cogestione dell'approvazione del consiglio d'azienda. Questo ha inoltre il diritto di prendere, dal canto suo, una serie di iniziative in tali ambiti e di avanzare quindi adeguate proposte al datore di lavoro. Qualora non si giunga, in un determinato caso, a un accordo, spetta ad un organo arbitrale (*Einigungsstelle*), che consta di un egual numero di membri per la parte imprenditoriale e per quella dei lavoratori e di un presidente neutrale (per lo più un giudice del lavoro), il compito di prendere una decisione. La sua decisione è vincolante e solo in caso di violazione della legge essa potrà essere riesaminata dal tribunale del lavoro. Per quel che concerne la vita interna dell'azienda, il di-

ritto del lavoro vigente in Germania conosce dunque un arbitrato vincolante.

I diritti di partecipazione del consiglio d'azienda si riferiscono unicamente a quegli ambiti espressamente definiti nella legge. In tutti gli altri settori, come ad esempio nella determinazione dei ritmi di lavoro, il consiglio d'azienda possiede solamente diritti di informazione e di partecipazione, può insomma influenzare il contenuto di quelle decisioni che spettano al datore di lavoro, solo verbalmente e con appelli. Ciò è tanto più importante, in quanto il consiglio d'azienda non può far ricorso allo strumento della lotta operaia. Il paragrafo 74, 2° capoverso della legge sull'ordinamento aziendale, vieta espressamente al consiglio d'azienda di ricorrere agli «strumenti della lotta operaia». Esso deve inoltre astenersi da tutte quelle attività che possono danneggiare lo svolgimento del lavoro o la concordia nell'azienda. Tra datori di lavoro e consiglio d'azienda deve esserci, conformemente al dettato della legge, una «collaborazione con ampia fiducia reciproca»; entrambi devono regolarmente contrattare le questioni controverse «con la volontà di fondo di giungere all'accordo». Ciò significa che il consiglio d'azienda non ha altra risorsa se non quella di ricorrere alla procedura di fronte al collegio arbitrale e che esso non dispone più di altri mezzi legali nel caso in cui tale procedimento si sia risolto con un insuccesso o la controversia in questione non rientri nell'ambito della cogestione.

Sulla prassi dei consigli d'azienda non abbiamo, in tempi recenti, alcuna ricerca empirica rappresentativa. In generale si è concordi sul fatto che i consigli d'azienda vengono riconosciuti come portavoce delle maestranze e che essi sono, per di più, identificati da molti imprenditori con il sindacato stesso. Grazie all'ampia protezione contro il licenziamento ingiustificato di cui godono i loro membri, essi possono esprimere quanto meno a parole ciò che un dipendente meno protetto non direbbe ragionevolmente in pubblico. Il fatto che il consiglio d'azienda ottenga spesso concessioni materiali da parte del datore di lavoro, ne rafforza il legame con i lavoratori. Spesso in piccole o medie aziende il ricorso alla legge sull'ordinamento aziendale e l'elezione di un consiglio d'azienda sono oltre tutto l'unico mezzo che consenta di muovere i primi passi verso una tutela degli interessi dei lavoratori. In questo settore il modello istituzionalizzato di accordo tra le parti costituisce di per sé un notevole progresso rispetto alla gestione esclusiva dell'imprenditore.

I pericoli insiti nell'ordinamento aziendale sono d'altra parte evidenti. È immaginabile, e di fatto avviene, che il consiglio d'azienda si orienti verso le posizioni imprenditoriali e che tenti di trarre vantaggi straordinari per i dipendenti, sviluppando relazioni particolarmente buone con la direzione dell'impresa. Nel momento in cui un simile comportamento viene

a intrecciarsi con un evidente distacco dal movimento sindacale, il consiglio d'azienda si trova ad assumere di fatto la funzione di sindacato giallo. La legge lascia infatti aperta la possibilità di una simile politica. Nelle grandi imprese, d'altra parte, il consiglio d'azienda non nasconde il proprio orientamento sindacale, ma sottopone di fatto a uno stretto controllo l'apparato del sindacato locale. Ciò può rappresentare un ostacolo per la libertà di scelta del sindacato; emerge così, a livello inferiore, un diritto di veto che non si può giustificare con la struttura democratica interna dell'organizzazione; il consiglio d'azienda infatti, nel caso manifesti la propria opposizione, non può essere costretto, grazie alla sua indipendenza giuridica, a una condotta conforme alla volontà della maggioranza dell'intero sindacato. L'espulsione dall'organizzazione spesso è possibile solo al prezzo di gravi scosse interne, cosicché una simile prassi è quasi sempre evitata. Uno dei maggiori inconvenienti dell'attuale sistema consiste infine nel fatto che il consiglio d'azienda deve esercitare una sorta di «politica della delega»: esso viene infatti eletto per tre anni e durante questo periodo può essere revocato solo dal tribunale del lavoro ed unicamente per gravi violazioni nell'adempimento delle sue funzioni. Il consiglio d'azienda è inoltre limitato nelle trattative a quei procedimenti previsti dalla legge. Il singolo dipendente può solo prendere parte alle riunioni aziendali che hanno luogo ogni tre mesi: un'attività che si spinga oltre non è prevista. Mancano i presupposti per una politica anticapitalistica; quest'ultima dev'essere gestita accanto al modello istituzionale.

Per quel che concerne la cogestione nel consiglio di sorveglianza intendo limitarmi al cosiddetto modello carbosiderurgico. Le esperienze fatte con la legge sulla cogestione del 1976 saranno accuratamente illustrate da Zachert; la partecipazione dei lavoratori nella proporzione di uno a tre in base alla legge sull'ordinamento aziendale del 1952 e tuttora vigente, rimane così arretrata rispetto alla cogestione nel settore carbosiderurgico che al momento non è il caso di occuparsene più da vicino.

Quali sono le esperienze fatte con la cogestione nel settore carbosiderurgico? Prima di affrontarne la prassi, devo brevemente ricordare che nelle imprese minerarie e in quelle del ferro e dell'acciaio il consiglio di sorveglianza è formato da cinque rappresentanti dei lavoratori, cinque rappresentanti degli azionisti e da un «undicesimo consigliere neutrale». Il consiglio di sorveglianza nomina il consiglio di amministrazione, ossia la direzione dell'impresa. Nel consiglio di amministrazione dev'essere presente il cosiddetto direttore del lavoro, che non può essere eletto contro i voti della maggioranza dei rappresentanti dei lavoratori presenti nel consiglio di sorveglianza. Quest'ultimo può a sua volta subordinare alla propria approvazione singole questioni, controllare insomma ampiamente il

comportamento del consiglio d'amministrazione. Accanto a tutto ciò restano in vigore i diritti dell'assemblea dei soci che delibera anzitutto sulle modificazioni dello statuto, compresi l'aumento e la riduzione del capitale sociale.

Il funzionamento concreto della cogestione nel settore carbo-siderurgico è valutato in maniere assolutamente contrastanti. Certamente il contributo decisionale dei rappresentanti dei lavoratori alla decisione generale del consiglio di sorveglianza non è determinabile con precisione matematica. È nondimeno possibile avanzare una serie di considerazioni, che consentano di rendere un po' più chiaro l'ambito entro cui si esercita la rappresentanza dei rispettivi interessi.

L'elezione dei membri del consiglio d'amministrazione - pur rappresentando la più importante deliberazione del consiglio di sorveglianza - non avviene assolutamente in forma «paritetica»: i dipendenti hanno un potere determinante solo sulla nomina del direttore del lavoro, mentre i restanti membri del consiglio d'amministrazione, cui competono questioni di natura tecnica e commerciale, vengono eletti dai rappresentanti degli azionisti. Ciò non esclude che le parti si coinvolgano reciprocamente nei colloqui informali che precedono la designazione dei candidati, anche se non sussiste alcun dubbio sulla suddivisione delle sfere d'influenza. Il sopravvento, così realizzato, del fattore «capitale» all'interno del consiglio d'amministrazione è quindi particolarmente gravoso, in quanto il consiglio di sorveglianza, dal canto suo, può essere impiegato solo in misura ridotta come organo di controllo nell'interesse dei dipendenti.

Anche in questo caso non vi è completo equilibrio tra capitale e lavoro: gli azionisti forniscono di regola i presidenti, i lavoratori unicamente i propri rappresentanti. Il capitale è pertanto avvantaggiato sia per il livello di informazione, sia nella discussione dell'ordine del giorno. Una tendenza analoga si manifesta nell'assegnazione delle commissioni del consiglio di sorveglianza; in questo caso i lavoratori si impegnano con maggior forza per il controllo delle commissioni cui competono le questioni sociali e quelle relative al personale, mentre gli azionisti si assicurano la maggioranza nelle commissioni cui competono investimenti e questioni finanziarie. Ciò comporta quasi inevitabilmente una accresciuta possibilità per il capitale di imporre la propria volontà nella riunione plenaria del consiglio di sorveglianza proprio in quelle questioni decisive per le sorti dell'impresa, mentre la «frazione dei lavoratori» concentra la propria attività su questioni che conseguono direttamente dalle precedenti, ossia sul settore sociale e su quello relativo al personale.

D'altra parte il consiglio di sorveglianza non è in grado, nella sua forma attuale, di garantire un pieno controllo della politica del consiglio di amministrazione. Normalmente viene fatto intervenire in quanto orga-

no collegiale, solo quando le decisioni del consiglio di amministrazione sono state già ampiamente prese; l'attività stessa dei membri del consiglio di sorveglianza si limita spesso, durante la discussione del bilancio di fine anno, a richieste di informazioni e a relative risposte, che devono garantire una valutazione più esauriente. I rappresentanti dei lavoratori, esercitando un'attività accessoria, possiedono in genere un livello d'informazione molto più ridotto rispetto a quello dei membri del consiglio d'amministrazione e non sono dunque in grado di sviluppare un proprio programma alternativo. Essi possono caso mai esercitare una certa influenza al di fuori del consiglio di sorveglianza, in colloqui informali con il consiglio di amministrazione. A questo proposito si possono registrare alcune iniziative di successo, che comunque si riferiscono generalmente a misure isolate che si cercava di evitare, come ad esempio la chiusura dell'azienda, ma mai alla politica dell'impresa in quanto tale. Non desta allora alcuno stupore il fatto che la commissione per la cogestione, insediata dal governo federale, abbia constatato che i rappresentanti dei lavoratori non hanno opposto la minima resistenza ai progetti di investimenti avanzati dal consiglio di amministrazione e hanno altresì accettato le proposte sui dividendi, dal momento che hanno addirittura mostrato «comprensione per le esigenze del mercato finanziario».

La rinuncia ad esercitare una influenza significativa nell'ambito della politica dell'impresa è comprensibile, dal punto di vista dei lavoratori, fintantoché non si disporrà di un numero sufficiente di manager con un orientamento sindacale e, inoltre, fintantoché la situazione dell'impresa sul mercato non offrirà uno spazio meno limitato a favore di una miglior alternativa. Meno comprensibile è naturalmente il fatto che le iniziative del consiglio di amministrazione vengano di regola approvate, che siano cioè legittimate decisioni che potranno andare a scapito del lavoratore e sulla cui realizzazione si esercita in ogni caso un'influenza molto limitata. Qualora si intendesse per cogestione unicamente la tutela degli interessi di categoria, bisognerebbe allora chiarire apertamente nella votazione che la politica dell'impresa è una questione che riguarda esclusivamente «l'altra parte».

L'attività dei rappresentanti dei lavoratori ha il suo fulcro - a determinate condizioni a buon diritto - nel settore sociale e in quello del personale. Il «programma sociale» è stato ideato dall'industria siderurgica; si tratta di una realizzazione pionieristica, dovuta ovviamente anche al fatto che, in base all'articolo 56 del trattato della Comunità europea del carbone e dell'acciaio, venivano assicurate sovvenzioni statali su ampia scala. Il primo accordo sindacale per una protezione assoluta contro il licenziamento ingiustificato, per lavoratori che avessero superato il cinquantesimo anno di età, è stato stipulato in un'azienda cogestita.

Nondimeno, nell'industria metallurgica non cogestita del Baden-Württemberg, così come in altri settori, è stato raggiunto nel frattempo un accordo analogo nel quadro dei contratti collettivi di lavoro. Oltre a ciò è a buon diritto messo in evidenza come le competenze del consiglio d'azienda vengano pienamente rispettate nel settore carbo-siderurgico; in casi particolari la prassi va addirittura al di là di tali competenze, come quando, per esempio, non si prenda alcuna decisione che riguardi il personale senza l'assenso del consiglio d'azienda. I rappresentanti sindacali possono inoltre svolgere la loro funzione durante l'orario di lavoro senza riduzioni salariali e fruiscono ampiamente di permessi per la propria formazione intellettuale.

Meno evidenti e indiscussi sono gli svantaggi che i lavoratori devono in un certo qual modo accettare come compensazione del progresso raggiunto. Non molto tempo addietro fu messo in rilievo, in una relazione di economia aziendale, che nel settore metallurgico della Renania settentrionale e Vestfalia i salari reali erano saliti nel periodo compreso fra il 1958 e il 1966 dell'1,86% all'anno, più intensamente quindi che nel settore cogestito del ferro e dell'acciaio. Se si include poi l'incremento produttivo raggiunto in tale periodo, se ne deduce che nel settore metallurgico i costi da salario crescevano più in fretta, intorno al 2,52%, mentre nel settore carbo-siderurgico si registrava una politica retributiva «neutrale di fronte ai costi di lavoro», una politica retributiva cioè che procedeva di pari passo con l'incremento della produttività. Tutto questo viene attribuito principalmente all'influsso «moderatore» esercitato dai direttori del lavoro. Tale influsso sarebbe inoltre un fattore non trascurabile nel chiarire come mai dal 1949 in poi non vi siano più state singole lotte salariali, organizzate dal sindacato nel settore carbo-siderurgico del bacino della Ruhr. Questa situazione si è protratta sino alla fine del 1978, prima che il sindacato portasse a termine il più grande sciopero sino ad allora indetto, che ha aperto una fase nuova nella politica sindacale, maggiormente fondata sullo strumento della lotta operaia e della contrattazione.

Si può quindi affermare, in conclusione, che la cogestione in Germania è un sistema che presenta alcuni embrioni passibili di uno sviluppo positivo per la difesa degli interessi dei lavoratori, purché collegata ad una politica contrattuale più incisiva da parte del sindacato.

**SEMINARIO INTERNAZIONALE SU:  
REGOLAMENTAZIONE  
DEL DIRITTO DI SCIOPERO  
NEI PAESI  
DELLA COMUNITÀ EUROPEA**

In collaborazione con il «Circolo 2 giugno»  
e con la «Fondazione Friedrich Naumann»

*ROMA 13-14 GIUGNO 1980*



MILANO - DOTT. A. GIUFFRÈ EDITORE - 1980