

**Un secolo di partecipazione dei lavoratori in
Germania, da Weimar alle sfide della transizione
ecologica.
A proposito di un libro di W. Däubler e M. Kittner.**

di Matteo Corti

Ricevuto il 18.3.2023 – Accettato il _____

Riassunto. Il saggio ripercorre la storia della partecipazione dei lavoratori in Germania, focalizzandosi sulla cd. cogestione d'azienda (*betriebliche Mitbestimmung*), sicuramente meno conosciuta e studiata nel nostro Paese rispetto a quella societaria (*unternehmerische Mitbestimmung*). L'occasione è offerta dalla lettura del volume di W. Däubler e M. Kittner, *Storia e futuro dell'ordinamento aziendale*, che nel 2022 è stato pubblicato in seconda edizione. Dopo aver inquadrato la partecipazione dei lavoratori in Germania nel contesto europeo, l'autore ne ripercorre le vicende principali, dagli oscuri antecedenti medievali fino alla legge sull'ordinamento aziendale del 1972, che ancora oggi regola struttura e prerogative dei consigli d'azienda. L'obiettivo è restituire al lettore italiano non soltanto il quadro giuridico, ma soprattutto il contesto storico-sociale nel quale le strutture partecipative sono maturate, nonché il loro funzionamento nella prassi. Nell'ultima parte del contributo sono affrontate le sfide della contemporaneità, con particolare attenzione ai temi della sostenibilità ambientale. L'esperienza tedesca, pur non replicabile nel nostro Paese, invita ad affrontare senza ulteriori indugi il tema del sostegno legislativo alla partecipazione.

Parole chiave: Germania; partecipazione dei lavoratori; consigli d'azienda; cogestione; codecisione; sostenibilità ambientale; transizione ecologica.

Abstract. The essay deals with the history of employee participation in Germany, by focusing upon the so called “codetermination at plant level” (*betriebliche Mitbestimmung*), which is certainly less known and studied in our Country than “codetermination at the company level” (*unternehmerische Mitbestimmung*). The cue is given by the reading of the volume of W. Däubler and M. Kittner, *History and future of the workplace order*, which in 2022 was published in second edition. After framing employee participation in Germany in the European context, the author analyses the most important events, from the obscure medieval predecessors to the Act on the workplace order of 1972, which still now

*Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali n. 161, 2019, 1
(ISSN 1720-4321, ISSN 1972-5507)*

regulates the structure and prerogatives of works councils. The goal is to offer the Italian reader not only the juridical frame, but also the historical and social context in which the participative structures have developed, and their practical working in the real life. In the last section of the contribution contemporary challenges are dealt with, with particular attention given to the topic of ecological transition. The German experience, though not replicable in our Country, invites us to address without delay the problem of the legislative support to employee participation.

Keywords: Germany; employee participation; works councils; codetermination; ecological transition.

1. Premessa: i due pilastri della partecipazione dei lavoratori in Germania. 2. Un viaggio affascinante: il libro di Wolfgang Däubler e Michael Kittner, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung*. 3. Dalle prime istanze di rappresentanza dei lavoratori al *Betriebrätegesetz*. 4. Morte e resurrezione dei consigli d'azienda: dal nazismo ai *Betriebsverfassungsgesetze* del 1952 e del 1972. 5. La *betriebliche Mitbestimmung* nella legge del 1972: un'evoluzione incessante. 6. Potenzialità e criticità della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese mediante i consigli d'azienda: un bilancio, tra crisi, pandemia e digitalizzazione. 7. La sfida del futuro: il ruolo dei consigli d'azienda nella transizione ecologica.

1. La partecipazione dei lavoratori a livello aziendale (*betriebliche Mitbestimmung*) costituisce, tra le due articolazioni della *Mitbestimmung* tedesca, sicuramente quella meno nota e studiata al di fuori della Germania¹. Essa presuppone l'elezione, da parte dei dipendenti, di un consiglio d'azienda (*Betriebsrat*), che interagisce nei confronti della direzione sulla base di diritti di informazione, consultazione e codecisione riguardanti un vasto campionario di materie, sommariamente raggruppate nella triade delle questioni sociali, del personale ed economiche. A livello comparato il canale doppio di rappresentanza dei lavoratori è molto diffuso e, correlativamente, nei luoghi di lavoro sono ampiamente presenti organi di natura non sindacale, caratterizzati dalla legittimazione elettorale da parte di tutti i dipendenti²: si pensi, a mero titolo esemplificativo, al *Comité social et économique* francese³, al *Conseil d'entreprise* belga o al *Comité de empresa* spagnolo. Tuttavia, il modello

¹ Sulla cogestione in Germania la trattazione in lingua italiana più approfondita e completa risulta ancora quella di Däubler, 1981, spec. 284 ss., nell'edizione italiana curata e accresciuta da Pedrazzoli. Per qualche ampio studio più recente v. Corti, 2012, spec. 127 ss.; Biasi, 2013, 46 ss.

² V., nell'analisi comparata, U. Mückenberger, 2009, 233 ss.; Biagi, Tiraboschi, 2014 ss.; Schlachter, Seifert, 2015, 330 ss.

³ È l'erede del *Comité d'entreprise*, riformato nell'ambito delle riforme operate con i cd. decreti "Macron" del 22 settembre 2017, ratificati con la legge 29 marzo 2018, che hanno unificato le istanze rappresentative del personale nelle imprese francesi, fondendo i *délégués du personnel*, i *comités d'hygiène, de sécurité et des conditions de travail* e i *comités d'entreprise*, per l'appunto. Cfr., da ultimo, Cohen, Milet, 2023.

tedesco possiede peculiarità che lo rendono quasi un *unicum* nel panorama internazionale: *in primis*, la presenza in capo al consiglio d'azienda di massicci diritti di codecisione, che paralizzano l'azione unilaterale del datore di lavoro, e l'obbligo del consiglio di collaborare lealmente con il datore e di non ricorrere al conflitto industriale.

I *Betriebsräte* esistono in Austria, con caratteristiche affini (ma non identiche) a quelle che possiedono nel sistema tedesco. Vi sono senz'altro state influenze⁴, ma non a senso unico, come si potrebbe pensare a prima vista. In realtà, la prima legge organica sui consigli d'azienda (*Betriebsrätegesetz*) ha visto la luce in Austria e successivamente in Germania⁵. Consigli d'impresa (*Ondernemingsraden*) in grado di influenzare i processi decisionali delle aziende, soprattutto mediante poteri di veto, esistono nei Paesi Bassi, ove sono stati il frutto di un'evoluzione spontanea radicata nella profonda tradizione neocorporativa che informa il sistema di relazioni industriali olandese⁶. Non sono, peraltro, mancati tentativi di esportazione del modello della *betriebliche Mitbestimmung* al di fuori della Germania (Slovenia, Sud Africa), ma in genere con esiti poco soddisfacenti⁷.

Alla scarsa popolarità di questa forma cogestionale in Europa ha certamente contribuito la scuola pluralistica di relazioni industriali⁸, che per lungo tempo ha considerato i consigli d'azienda come una forma di rappresentanza dei lavoratori arcaica e meno efficace nella tutela degli interessi dei dipendenti rispetto all'ingresso diretto del sindacato nei luoghi di lavoro e allo sviluppo della contrattazione decentrata⁹. Quanto al nostro Paese, il limitato interesse da sempre riscosso dalla *betriebliche Mitbestimmung* deriva sia dall'impronta

⁴ Kittner, 2022, 185-186.

⁵ Più precisamente, la legge sui consigli d'azienda è stata approvata il 15 maggio 1919 in Austria e il 13 gennaio 1920 in Germania. La legge austriaca è, dunque, stata la prima legge di questo tipo al mondo: cfr. Cerny, 2022, 675.

⁶ Cfr., anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, Corti, 2012, 175 ss.

⁷ Däubler, 2022, 611, che rileva correttamente come, accanto alle strutture istituzionali, devono essere presenti altri fattori per assicurare il successo della *betriebliche Mitbestimmung*: fattori che, evidentemente, non sono presenti ovunque nel mondo.

⁸ Cfr. i contributi di Clegg, Flanders, Fox, 1980, selezionati da Gian Primo Cella, che ha scritto anche l'introduzione al volume, con una difesa appassionata dei valori del pluralismo, a fronte delle osservazioni critiche soprattutto di Fox.

⁹ Cfr. il classico contributo di Clegg, 1976, spec. 58 ss., ove l'autore sottolinea come «only in Britain are workplace organisation [...] important centres of trade union power in their own right. West German works councils have wide functions and considerable independence, but their powers are effectively restrained by law and they are not an integral part of the unions» (67). Ancora più critiche le notazioni dell'autore nei confronti dei *Comité d'entreprise* francesi: «consultative committees were established not because the possibilities of collective bargaining had been exhausted in France, but because collective bargaining, generally speaking, had not established an effective hold over industrial relations in the plant» (92).

pluralistica della nostra letteratura di relazioni industriali¹⁰, sia dalla solida tradizione di canale unico di rappresentanza¹¹, che ha sospinto tanto gli attori, quanto i semplici osservatori dei rapporti collettivi a guardare con sospetto al *double channel* tedesco e ad approfondire, invece, le esperienze britannica e statunitense.

Ha sicuramente goduto di maggior popolarità al di fuori dei confini della Germania la cogestione societaria (*unternehmerische Mitbestimmung*), che si realizza attraverso l'inserzione di rappresentanti dei lavoratori all'interno degli organi amministrativi delle società di capitali tedesche di maggior dimensioni (principalmente nell'*Aufsichtsrat*, il consiglio di sorveglianza)¹². La storia delle due forme cogestionali è saldamente intrecciata, poiché gli albori della *unternehmerische Mitbestimmung* affondano in una previsione del *Betriebsrätegesetz* del 1920. Inoltre, tra i due istituti esistono fortissime sinergie: la cogestione societaria è concepita come un completamento di quella aziendale, perché consente ai rappresentanti dei lavoratori di esercitare un'influenza sulle decisioni economiche di carattere strategico delle imprese, inattuabili dai diritti di codecisione di cui gode il *Betriebsrat*. Nonostante che il sistema partecipativo tedesco possa essere adeguatamente compreso soltanto con un approccio unitario, la cogestione societaria ha sempre suscitato maggiore attenzione al di fuori della Germania, compreso il nostro Paese, assumendo tra gli osservatori a vero e proprio emblema della *Mitbestimmung* tedesca¹³. A questo interesse ha contribuito la Comunità europea, che sin dagli anni '70 del secolo scorso, nell'ambito dei tentativi di armonizzazione del diritto societario, ha avanzato proposte fortemente influenzate dall'archetipo tedesco della *unternehmerische Mitbestimmung*¹⁴.

2. Nel 2020, in occasione del centenario della prima legge organica sui consigli d'azienda (il *Betriebsrätegesetz* del 13 gennaio 1920), è stato

¹⁰ Cfr., recentemente, Cella, Treu, 2009, spec. 11 ss.; Bordogna, Pedersini, 2019, spec. 31 ss.

¹¹ Il passaggio dalle commissioni interne ai consigli di fabbrica, maturato all'inizio degli anni '70 e sancito nel Patto federativo CGIL, CISL e UIL del 1972, segna anche la transizione del nostro sistema dal canale doppio a quello unico di rappresentanza sui luoghi di lavoro, che non verrà scalfito dal tramonto dei consigli e dalla loro sostituzione con RSU e RSA, poiché entrambi questi organismi sono di natura sindacale e svolgono funzioni di contrattazione a livello aziendale.

¹² Cfr., anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, Corti, 2012, spec. 146 ss., nonché *infra* nel presente lavoro, in vari luoghi.

¹³ Gran parte del vivace dibattito degli anni '70 e '80 sull'opportunità dell'introduzione della cogestione nel nostro Paese si è incentrato su quella societaria, e non sui consigli d'azienda e le loro prerogative: cfr., anche per gli estremi della discussione e i suoi partecipanti, Corti, 2006, 1500-1501.

¹⁴ *In primis*, le prime due proposte di Statuto di Società europea del 1970 e del 1975, e il progetto di direttiva di armonizzazione della *governance* societaria del 1973: cfr. Corti, 2012, 54-55.

pubblicato, per i tipi dell'editore Bund, il volume di Wolfgang Däubler e Michael Kittner, dal titolo *Geschichte der Betriebsverfassung*. A soli due anni di distanza ha visto la luce una seconda edizione, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung*, che non solo ha aggiornato l'opera alle più recenti evoluzioni, comprese le tematiche della transizione ecologica, ma ha anche aggiunto un ultimo capitolo dedicato all'esperienza austriaca, scritto da Josef Cerny¹⁵.

Il volume rappresenta un *unicum* anche nel panorama dottrinale tedesco, ove pure abbondano i commentari della legge sull'ordinamento aziendale (il *Betriebsverfassungsgesetz* del 1972, che regola compiutamente la *betriebliche Mitbestimmung*)¹⁶ e non mancano le riflessioni storiche e di storia del diritto sui consigli d'azienda, la loro regolazione e la loro evoluzione¹⁷. Gli autori, tra i massimi esperti di diritto del lavoro tedesco e, rispettivamente, austriaco¹⁸, offrono un vivido affresco diacronico della rappresentanza dei lavoratori in azienda, discutendone criticamente gli sviluppi nel contesto della formazione delle principali categorie del diritto sindacale e del lavoro, nonché all'interno delle vicende più importanti che hanno caratterizzato la storia dei due Paesi

¹⁵ In questo contributo, per ragioni di spazio, non sarà possibile dar conto dell'esperienza austriaca dei *Betriebsräte*, che, lungi dall'essere una mera copia di quella tedesca, come forse potrebbe essere indotto a pensare un osservatore superficiale, rappresenta una variante di notevole originalità. In linea di massima approssimazione, la *Mitbestimmung* austriaca si caratterizza, da un lato, per una diversa articolazione dei diritti di veto e codecisione del *Betriebsrat* e per una cogestione societaria limitata a 1/3 dei membri dell'*Aufsichtsrat*, e dunque nettamente minoritaria. Per altro verso, spicca per un'interessante architettura di collaborazione tra i partner sociali a livello sovra-aziendale, che non si limita alle interazioni tra le organizzazioni datoriali e sindacali, ma è altresì impernata su camere dei lavoratori (*Arbeiterkammern*) e camere dell'economia (*Wirtschaftskammern*) ad appartenenza obbligatoria (modello a tre pilastri). In altri termini, mentre la Germania ha realizzato una variante di neocorporativismo a livello micro, scarsamente supportata dal livello macro, l'Austria ha creato un modello di neocorporativismo più equilibrato, nel quale il livello micro e macro si rafforzano e completano. Ciò ha permesso di dar vita a meccanismi concertativi assai efficaci e di conseguire in via indiretta l'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi, in un quadro giuridico che non la supportava espressamente, in quanto molto simile a quello tedesco. Sebbene l'importanza della concertazione sia scemata di molto dopo l'ingresso del Paese nell'UE, poiché le più importanti decisioni macroeconomiche sono rifluite progressivamente verso il livello europeo, la *Sozialpartnerschaft* austriaca rimane un modello peculiare, non sovrapponibile a quello tedesco. Cfr. Cerny, 2022, 657 ss.

¹⁶ V., per rimanere ai due più noti e di consolidata tradizione, Däubler, Klebe, Wedde, 2022; Richardi, 2022.

¹⁷ V., per es., Teuteberg, 1961; Milert, Tschirbs, 2012.

¹⁸ Wolfgang Däubler è professore di diritto tedesco ed europeo, diritto civile e diritto dell'economia presso l'Università di Brema, mentre Michael Kittner è emerito di diritto dell'economia, diritto del lavoro e della previdenza sociale presso l'Università di Kassel, nonché consulente legale del sindacato IG Metall. Josef Cerny è professore onorario di diritto del lavoro presso l'Università di Salisburgo, ed è stato direttore della camera del lavoro federale austriaca.

mitteleuropei.

Il volume integra armonicamente l'approfondimento giuridico, storico e sociologico dell'ordinamento aziendale, affascinando il lettore con una prosa assai gradevole anche per chi non abbia mosso i primi passi sentendo risuonare tra le mura domestiche la lingua di Goethe. La lettura è resa particolarmente piacevole anche dai frequenti riferimenti a vicende tratte dall'esperienza maturata dagli autori nell'assistenza prestata a vario titolo al sindacato e ai consigli d'azienda. Peraltro, nonostante che sia nota la vicinanza degli autori al movimento dei lavoratori, il volume si contraddistingue per il rigore scientifico e l'imparzialità dell'analisi, senza cedere a una visione idilliaca dei consigli d'azienda e del movimento sindacale. Nel prosieguo del presente contributo, si esporranno i capisaldi dell'evoluzione della *betriebliche Mitbestimmung*, seguendo l'avvincente percorso tracciato dall'opera di Däubler, Kittner e Cerny, con l'obiettivo di apprezzare pregi e difetti di questo strumento di partecipazione dei lavoratori di fronte alle sfide della modernità: nella parte conclusiva sarà dedicata particolare attenzione ai temi della transizione ecologica.

3. La prima parte del volume, che spazia dalle origini fino al 1945, è a firma di Kittner. L'indagine si spinge a ritroso fino al Basso Medioevo, quando nelle città libere del Sacro Romano Impero rinascono i commerci e si sviluppa la produzione: il lavoro salariato viene utilizzato tanto dai maestri artigiani che appartengono alle corporazioni, quanto nelle miniere. Un paio di secoli più tardi, anche i lavoratori delle città libere creano proprie organizzazioni, con funzioni solidaristiche, religiose e di gestione dei momenti di socialità. Le corporazioni dei lavoratori gestiscono proprie casse, con le quali finanziano le attività, e si occupano altresì di portare le rivendicazioni relative alle condizioni di lavoro (tipicamente retribuzione e orario) all'attenzione dei maestri artigiani e delle autorità cittadine. Sono poi queste ultime a ratificare i compromessi raggiunti. Con il diffondersi delle manifatture, a partire dal XVIII secolo, le casse di mutuo soccorso gestite, almeno parzialmente, dai lavoratori stessi, abbandonano la dimensione cittadina e si radicano a livello aziendale, sulla falsariga di ciò che era sempre avvenuto nell'industria mineraria. Il passaggio dalle casse aziendali ai comitati di lavoratori (*Arbeiterausschüsse*) liberamente scelti dai propri colleghi si compie nel corso del XIX secolo.

Si dimostra così che «la Germania è un Paese con una lunga e diffusa tradizione di regolari elezioni di rappresentanti dei dipendenti sui luoghi di lavoro»: insomma, «il principio della rappresentanza democratica dei lavoratori [...] appartiene al DNA dei lavoratori tedeschi»¹⁹. I sindacati, invece, nascono e si sviluppano al di fuori delle imprese e mostrano, quanto meno fino al secondo conflitto mondiale, un interesse limitato per la partecipazione dei lavoratori a livello aziendale²⁰. In questa situazione, non desta stupore che i

¹⁹ Kittner, 2022, 53.

²⁰ Kittner, 2022, 56-57.

precocissimi sviluppi legislativi che hanno interessato la rappresentanza dei lavoratori siano stati una reazione a esplosivi fattori di contesto piuttosto che il frutto dell'iniziativa degli attori sociali²¹.

E così, nell'ambito dei moti rivoluzionari del 1848 si colloca la proposta di introduzione di *Arbeiterausschüsse* in discussione al Parlamento di Paulskirche. Lo sciopero dei lavoratori delle miniere del 1889 favorisce l'approvazione dell'*Arbeiterschutzgesetz* del 1891, che disciplina la costituzione, in via volontaria, di *Arbeiterausschüsse*. Uno sciopero ancora più imponente conduce all'istituzione obbligatoria di *Arbeiterausschüsse* nell'industria mineraria prussiana nel 1905. Durante il primo conflitto mondiale si assiste alla generalizzazione degli *Arbeiterausschüsse* in tutte le unità produttive a partire dai 50 dipendenti, grazie all'*Hilfsdienstgesetz* del 1916, con il quale il *Reich* mobilita la popolazione nello sforzo bellico. Infine, nel solco della Rivoluzione di novembre viene approvato il *Betriebsrätegesetz*, tra l'altro, fortemente osteggiato dai datori di lavoro e guardato con sospetto anche dai sindacati.

Insomma, il canale doppio di rappresentanza dei lavoratori possiede in Germania radici antiche, cementate dal legislatore. La situazione si presenta completamente diversa nel nostro Paese, ove le Commissioni interne, le più antiche istanze rappresentative di carattere elettivo sui luoghi di lavoro, sono sempre state il frutto di accordi tra le parti sociali²². Ciò ha favorito, non appena il sindacato ha avuto forza sufficiente per radicarsi in modo autonomo nei luoghi di lavoro, il loro rapido smantellamento e il passaggio al *single channel*²³.

Come già accennato, il *Betriebsrätegesetz* si situa nel contesto dei rivolgimenti immediatamente successivi alla fine del primo conflitto mondiale²⁴. Il movimento spartachista, che intende emulare la Rivoluzione russa, viene sconfitto e si affermano le forze riformiste e rispettose della democrazia parlamentare²⁵. Le conseguenze rovinose della guerra e la connessa emergenza sociale favoriscono l'emergere di progetti assai ambiziosi di democrazia economica, coltivati specialmente dal partito socialdemocratico e dai sindacati. Ne costituisce un esempio emblematico l'art. 165 della Costituzione di Weimar, che prefigura un sistema di consigli volto ad assicurare ai lavoratori la partecipazione alle decisioni di carattere economico e sociale ad ogni livello di *governance*: fabbrica (*Betriebsarbeiterräte*), distretto (*Bezirksarbeiterräte*) e *Reich* (*Reichsarbeiterrat*). Al centro della scena si staglia la socializzazione dei mezzi di produzione, alla cui realizzazione i rappresentanti dei lavoratori sono chiamati a collaborare, insieme a quelli degli

²¹ Kittner, 2022, 57.

²² Sin dallo storico art. 19 del contratto siglato tra la ditta Itala e la Federazione nazionale fra gli operai metallurgici nell'ottobre del 1906. Sulla travagliata storia delle commissioni interne v. Mancini, 1960; Della Rocca, 1982.

²³ Cfr. Della Rocca, 1998, 132 e 134.

²⁴ Kittner, 2022, 183.

²⁵ Kittner, 2022, 154.

imprenditori e degli altri gruppi sociali, nell'ambito dei consigli economici di distretto (*Bezirkswirtschaftsräte*) e del consiglio economico del *Reich* (*Reichswirtschaftsrat*) (art. 165, co. 4, Cost. di Weimar)²⁶.

Come si può osservare, i *Betriebsräte* sono chiamati a inserirsi in un sistema economico avviato sulla strada del socialismo. Tuttavia, le elezioni politiche della Repubblica di Weimar non consegneranno mai alla sinistra maggioranze tali da poter realizzare un programma di questo tipo. Il *Betriebsrätegesetz* del 1920 rimane, dunque, l'unico provvedimento legislativo di realizzazione dell'art. 165, Cost. Weimar, visto che né le leggi di socializzazione, né l'articolato sistema consiliare sovra-aziendale riceveranno mai pratica attuazione²⁷. Il contesto peculiare in cui vede la luce il *Betriebsrätegesetz* risulta di importanza cruciale per comprendere alcuni aspetti della legge, che altrimenti potrebbero sorprendere. Ad es., l'obbligo del *Betriebsrat* di collaborare con il datore di lavoro per il raggiungimento degli obiettivi aziendali, accompagnato dal divieto di azioni che danneggino l'interesse comune, e la debolezza dei diritti di partecipazione spettanti al consiglio. In entrambi i casi, il legislatore ha presente più l'impresa operante in un'economia addomesticata tramite i consigli economici di distretto e quello del *Reich*, ove domina la collaborazione tra i partner sociali, che l'impresa privata in un mercato concorrenziale, ove prevale il conflitto, se non l'antagonismo tra capitale e lavoro²⁸.

Il *Betriebsrätegesetz* è un provvedimento legislativo massiccio, costituito da ben 106 paragrafi: in esso sono già presenti tratti di disciplina che permarranno nelle successive leggi sull'ordinamento aziendale, delineando le caratteristiche essenziali del *double channel* tedesco²⁹.

Anzitutto, come già accennato, il consiglio d'azienda è un organismo di natura non sindacale, che viene eletto da tutti i lavoratori dell'unità produttiva (*Betrieb*)³⁰: è tenuto a collaborare con il datore di lavoro, e gli è fatto divieto di promuovere azioni conflittuali³¹. La soglia per la costituzione è fissata a un livello molto basso (5 dipendenti), che rimarrà in seguito sempre invariato³².

²⁶ L'articolo in questione è sostanzialmente riconducibile, come quello sulla libertà sindacale (art. 159) e gli altri della parte sociale e lavoristica della legge fondamentale, a Hugo Sinzheimer (Kittner, 2022, 168).

²⁷ Kittner, 2022, 170-171.

²⁸ Cfr. Kittner, 2022, 187 e 198-199.

²⁹ Kittner, 2022, 186-187.

³⁰ I rappresentanti degli operai e degli impiegati erano eletti separatamente, e all'interno del *Betriebsrat* costituivano non soltanto gruppi esponenziali di specifici interessi, ma veri e propri consigli (*Arbeiterrat* e *Angestelltenrat*), cui erano attribuiti diritti di partecipazione ulteriori e diversi rispetto a quelli conferiti al *Betriebsrat*. Cfr. Kittner, 2022, 188.

³¹ In questo modo si voleva garantire il monopolio dello sciopero in capo al sindacato: cfr. Kittner, 2022, 190.

³² In realtà, la soglia minima era fissata a 20 dipendenti, ma già da 5 era possibile eleggere un rappresentante (*Betriebsobmann*), che godeva degli stessi diritti del *Betriebsrat*: cfr. Kittner, 2022, 190-191.

Tuttavia, il datore non è tenuto ad avviare la procedura costitutiva: è necessario che si attivi il consiglio d'azienda uscente o il sindacato³³. Manca, dunque, un obbligo in capo al datore di lavoro, a differenza di quanto accade in altre legislazioni, come quelle francese e olandese³⁴. Si tratta di una impostazione che permarrà nelle leggi successive: essa costituisce senz'altro un elemento di debolezza, perché di fatto confinerà i *Betriebsräte* alle realtà produttive di medie e grandi dimensioni³⁵.

Il consiglio stipula con il datore di lavoro pattuizioni aziendali (*Betriebsvereinbarungen*), dotate di effetti normativi sui rapporti di lavoro, analogamente a quanto accade per i contratti collettivi. A questi ultimi, peraltro, è accordata la preminenza, in quanto le pattuizioni aziendali cedono il passo negli ambiti sui quali l'autonomia collettiva si sia già esercitata³⁶. Il *Betriebsrätegesetz* contempla un cospicuo elenco di materie sulle quali i consigli esercitano i propri poteri di partecipazione: e si delinea pure la tripartizione, che poi si consoliderà, tra quelle sociali, del personale ed economiche³⁷. Risale alla legge del 1920 anche l'organismo arbitrale (*Schlichtsausschuss*), chiamato in causa quando i partner aziendali non siano in grado di giungere a un accordo.

Tuttavia, la legge del 1920 non conosce veri e propri diritti di codecisione, cosicché tale organismo si limita per lo più a compiti di mediazione. Le uniche due eccezioni, sebbene importanti, riguardano il regolamento d'azienda e i

³³ Richiedendo la nomina del comitato elettorale (*Wahlvorstand*) al locale tribunale del lavoro: la previsione è stata introdotta soltanto nel 1928 (Kittner, 2022, 193).

³⁴ Cfr. *amplius* Corti, 2012: nei Paesi Bassi l'obbligo datoriale sussiste soltanto nelle unità produttive con almeno 50 dipendenti (177), mentre in Francia in quelle con almeno 11 dipendenti (207).

³⁵ Il fenomeno si palesa già chiaramente nel periodo della Repubblica di Weimar. Nel complesso, i lavoratori impiegati in unità produttive dotate di *Betriebsrat* costituivano circa il 30%, appena un 10% in meno rispetto ai dati attuali della Repubblica federale. Cfr. Kittner, 2022, 229.

³⁶ Kittner, 2022, 190.

³⁷ Il quadro era complicato dalla summenzionata ripartizione di compiti tra il consiglio d'azienda, quello degli operai e quello degli impiegati. Tuttavia, tra le materie più significative di cui si occupavano i consigli si possono ricordare le seguenti. Per quanto riguarda il *Betriebsrat*: l'introduzione di nuovi metodi di lavoro, la lotta agli infortuni sul lavoro, la collaborazione alla gestione del *welfare* aziendale; il consiglio d'azienda aveva, inoltre, la facoltà di esaminare il bilancio aziendale e di inviare due propri rappresentanti alle sedute del consiglio di sorveglianza delle società di capitali. Per quanto riguarda *Arbeitsrat* e *Angestelltenrat*, ciascuno per la rispettiva categoria di lavoratori: la sorveglianza sull'applicazione delle previsioni di legge, contratto collettivo e pattuizione aziendale; la retribuzione, l'orario di lavoro e le ferie (in assenza di contratto collettivo e in accordo con i sindacati); il regolamento aziendale e le altre prescrizioni relative al comportamento dei lavoratori in azienda; l'assistenza alla composizione delle controversie individuali; la lotta agli infortuni sul lavoro; criteri per l'assunzione dei lavoratori; licenziamenti. V. i §§ 66, 70, 72 e 78, *Betriebsrätegesetz*.

licenziamenti³⁸. Peraltro, soltanto nel primo caso il *Schlichtsausschuss* dispone di potere decisionale in caso di stallo del negoziato tra le controparti aziendali; sui licenziamenti, infatti, l'organo di rappresentanza dei lavoratori gode di un diritto di opposizione che non coinvolge il *Schlichtsausschuss*³⁹. Il *Betriebsrätegesetz* risulta piuttosto arretrato anche sotto il profilo dell'efficacia della *Betriebsvereinbarung*. Gli effetti delle pattuizioni aziendali sono normativi, ma non inderogabili: possono essere, dunque, derogate, anche *in pejus*, sia da accordi individuali tra il datore e i lavoratori, sia in via unilaterale dal datore stesso⁴⁰. Va, tra l'altro, ricordato che, secondo l'opinione prevalente dell'epoca, i provvedimenti giudiziari relativi alle controversie radicate nel *Betriebsrätegesetz* risultavano privi di esecutività⁴¹: cosicché ben si comprende il severo giudizio di Kittner, secondo il quale il *Betriebsrätegesetz* «ha per la prima volta creato un effettivo “ordinamento aziendale”, ma nessun diritto di partecipazione nel senso proprio del termine»⁴².

Nonostante i limiti ora evidenziati, l'importanza storica della legge del 1920 non deve essere sottovalutata. Anzitutto, il *Betriebsrätegesetz* ha contribuito alla nascita e al consolidamento del diritto del lavoro come disciplina autonoma dal diritto civile, insieme ai regolamenti sulla contrattazione collettiva e sulla conciliazione delle controversie, alla normativa sull'orario di lavoro e sugli infortuni, alla legge sui tribunali del lavoro⁴³. Ma il contributo forse più rilevante della legge sui consigli d'azienda allo sviluppo del diritto del lavoro è stato il definitivo radicamento dello spirito partecipativo nei dipendenti delle

³⁸ Kittner, 2022, 199-201.

³⁹ Più precisamente, il lavoratore licenziato per motivi discriminatori o ritorsivi, o senza indicazione dei motivi, o in modo da causare un pregiudizio irragionevole, senza che ciò fosse giustificato dal comportamento del lavoratore o dalla situazione dell'unità produttiva, poteva impugnare il licenziamento, convocando contestualmente l'*Arbeiterrat* o l'*Angestelltenrat* (a seconda che fosse un operaio o un impiegato). Quando l'organismo di rappresentanza dei lavoratori riteneva l'impugnazione fondata, tentava una conciliazione tra le parti. Se questa non riusciva, il lavoratore, o l'organo rappresentativo, potevano proporre ricorso al tribunale del lavoro: la sentenza favorevole al lavoratore contemplava la reintegrazione o, in alternativa, per il caso che il datore la rifiutasse, un'indennità fino a una mensilità della retribuzione per ogni anno di servizio, ma comunque in totale non superiore a sei. V. i §§ 84, 86 e 87, *Betriebsrätegesetz*. Va, infine, ricordato che i §§ 96-98, *Betriebsrätegesetz* prevedevano una tutela rafforzata dei componenti del *Betriebsrat* contro licenziamenti e trasferimenti: si trattava di un diritto di veto del consiglio d'azienda, che il tribunale del lavoro poteva rimuovere soltanto se avesse ravvisato l'assenza di carattere discriminatorio nel provvedimento datoriale.

⁴⁰ Kittner, 2022, 201-202.

⁴¹ Kittner, 2022, 203.

⁴² Kittner, 2022, 204.

⁴³ Dopo le opere pionieristiche, a cavaliere del XIX secolo, di Lotmar, Stadthagen, Zimmermann e Sinzheimer, nel 1932 si contavano in commercio già 6 manuali di diritto del lavoro e ben 9 commentari specificamente dedicati al *Betriebsrätegesetz* (Kittner, 2022, 212-213).

imprese coinvolte⁴⁴. I benefici della *Mitbestimmung*, pur nella forma debole e sperimentale del *Betriebsrätegesetz*, sono stati pienamente colti dai lavoratori tedeschi, come dimostra anche il *turnover* alle elezioni, rimasto elevato sino al tragico tramonto della Repubblica: e sicuramente questa immagine positiva dell'esperienza dei *Betriebsräte*, gelosamente custodita nei luoghi di lavoro durante l'intermezzo nazista, ha permesso una fulminea resurrezione dei consigli nel 1945, una volta terminato il secondo conflitto mondiale.

Il volume non si sofferma *funditus* sulle cause del crollo della Repubblica di Weimar e dell'avvento del nazismo, poiché una tale analisi trascende, con tutta evidenza, l'oggetto dell'indagine. Tuttavia, viene sottolineato il ruolo giocato dalla crisi economica del '29, con la conseguente iperinflazione e disoccupazione di massa, e dalla riscossa di forze restauratrici, tra le quali sono ben presenti elementi di spicco del padronato, sempre più insofferente ai vincoli delle relazioni industriali e dello stato sociale creati dalla Repubblica⁴⁵. In questo quadro, il movimento sindacale, stremato dalla crisi, non si dimostra in grado di reagire. Una flebile e insufficiente opposizione proviene anche dai consigli d'azienda, sempre più divisi al loro interno e soggetti alla crescente influenza degli esponenti più radicali ostili alla Repubblica, come i nazionalsocialisti e i comunisti⁴⁶. D'altro canto, nei confronti dei *Betriebsräte* i sindacati liberi (*Allgemeiner Deutscher Gewerkschaftsbund*) hanno mostrato per tutto il periodo della Repubblica di Weimar un atteggiamento ambivalente: per un verso, hanno cercato, per lo più con successo, di acquisirne il controllo⁴⁷; per l'altro, si sono concentrati sul rafforzamento della contrattazione collettiva, senza trasferire ai consigli prerogative sostanziali e senza invocare un loro ulteriore irrobustimento da parte del legislatore⁴⁸. In quest'opera piuttosto miope di ridimensionamento del ruolo dei *Betriebsräte*, il sindacato ha trovato, non a caso, un appoggio convinto da parte delle frange più tradizionaliste del mondo imprenditoriale⁴⁹.

4. La parentesi nazista si caratterizza per la violenta liquidazione dell'eredità di Weimar anche sotto il profilo delle relazioni industriali: nel giro di un solo anno, tra il '33 e il '34, vengono eliminati i sindacati, le organizzazioni datoriali e i consigli d'azienda⁵⁰. Con il varo del *Gesetz zur Ordnung der nationalen Arbeit* (AOG) del 22 gennaio 1934, il regime nazista, dopo aver abrogato il

⁴⁴ Kittner, 2022, 259.

⁴⁵ Kittner, 2022, 266 ss.

⁴⁶ Kittner, 2022, 270-273.

⁴⁷ Kittner, 2022, 225 ss.

⁴⁸ Cfr. Kittner, 2022, 235 e 238, che lamenta come i sindacati si siano lasciati condizionare dalla loro iniziale sfiducia nei confronti di consigli d'azienda troppo potenti, senza comprendere quanto una tale forza avrebbe potuto essere utilmente sfruttata per proteggere la contrattazione collettiva (238).

⁴⁹ Kittner, 2022, 233 e 238.

⁵⁰ Kittner, 2022, 278.

regolamento sulla contrattazione collettiva e il *Betriebsrätegesetz*, accentra nelle mani dello Stato la politica salariale, tramite i *Treuhänder der Arbeit*, e concede mano libera ai datori di lavoro nelle imprese, sancendo il cd. *Führerprinzip*, in forza del quale «il capo dell'azienda decide [...] su tutte le questioni attinenti all'unità produttiva» (§ 2, co. 1, AOG)⁵¹. In questo quadro, i consigli dei fiduciari (*Vertrauensräte*), di cui al § 6, AOG, che avrebbero dovuto sostituire i *Betriebsräte*, sono organismi privi di qualsiasi potere, designati dal datore stesso in accordo con il partito nazionalsocialista e assoggettati alla mera ratifica delle maestranze. Peraltro, persino nell'ambito della ferrea dittatura nazista, tale semplice adempimento non si dimostra affatto una formalità e rivela una quota singolarmente elevata di dissenso⁵². In effetti, la fulminea rinascita dei consigli d'azienda nella primavera del 1945 prova come i *Betriebsräte* di Weimar e i loro precursori del XIX secolo abbiano lasciato radici profonde nella coscienza collettiva dei lavoratori tedeschi; d'altro canto, la tragica esperienza della dittatura ha contribuito altresì a convincere il fronte datoriale del valore rappresentato da una genuina rappresentanza dei lavoratori per un efficace gestione delle relazioni lavorative nell'impresa⁵³.

Con gli sviluppi postbellici, il volume prende commiato da Michael Kittner e affida l'analisi del periodo successivo, fino ai nostri giorni, a Wolfgang Däubler. Come già accennato, il crollo del regime nazista si accompagna alla rifioritura dei *Betriebsräte*, che sorgono spontaneamente in un vuoto normativo e vengono tollerati dalle forze di occupazione alleate⁵⁴. Il fenomeno assume carattere massiccio tra il '45 e il '46, quando gli alleati consentono libere elezioni di questi organismi⁵⁵.

Le analogie con quanto accade contestualmente in altri Paesi europei, come in Francia con i *comités de gestion*⁵⁶ o in Italia con i consigli di gestione⁵⁷, sono pronunciate. Ovunque, sulle macerie del tragico conflitto, vi è la necessità di riorganizzare la produzione e il coinvolgimento dei lavoratori si presenta ineliminabile in una situazione in cui sovente la catena di comando delle

⁵¹ Kittner, 2022, 289.

⁵² Kittner, 2022, 293-295.

⁵³ Kittner, 2022, 295-296.

⁵⁴ Il primo *Betriebsrat* venne ricostituito addirittura prima della fine della guerra, il 18 dicembre 1944, nella miniera di Lauerweg a Kohlscheid, a nord di Aachen: v. Däubler, 2022, 299.

⁵⁵ E' interessante notare che i consigli d'azienda ricomparvero, anche ufficialmente, prima dei sindacati e, anzi, favorirono la ricostituzione di questi ultimi: cfr. Däubler, 2022, 307 ss.

⁵⁶ I *comités d'entreprise* furono istituiti già con l'*ordonnance* 22 febbraio 1945, e i loro antecedenti immediati sono da rinvenire nelle iniziative spontanee germogliate durante la liberazione (*comités de gestion*). Cfr. Auzero, Baugard, Dockès, 2019, 1331.

⁵⁷ Sull'esperienza dei consigli di gestione, che subentrarono ai comitati di liberazione aziendali nel corso del 1945, v. l'ampia trattazione di Morelli, 1977, nonché Ghezzi, 1980, 81 ss.

imprese si è interrotta per l'irreperibilità (o la reclusione) dei proprietari. Tuttavia, ancora una volta l'esperienza tedesca presenta pure spiccate peculiarità. A differenza che altrove, e in consonanza con la tradizione di Weimar, i consigli d'azienda restano organismi di rappresentanza esclusiva dei lavoratori, e viene respinto il modello bipartito tipico dell'archetipo francese, nel quale il datore e i suoi collaboratori partecipano a pieno titolo al *comité d'entreprise*⁵⁸. Inoltre, i *Betriebsräte* non si fanno quasi mai carico della gestione diretta dell'azienda⁵⁹, mentre esperienze di questo tipo non sono rare, ad es., nelle prime fasi del movimento italiano dei consigli di gestione.

Il vuoto normativo in cui operano i *Betriebsräte* si riempie progressivamente negli anni successivi: in particolare, la nuova legge sui consigli d'azienda viene approvata dal consiglio di controllo alleato il 10 aprile 1946, con il *Kontrollratsgesetz* n. 22⁶⁰. Il provvedimento normativo costituisce una sensibile deviazione dalla traiettoria di sviluppo della *betriebliche Mitbestimmung*: è chiara l'influenza di tradizioni di relazioni industriali, come quelle statunitense e britannica, molto distanti da quella tedesca. Assai breve (solo 13 articoli), il *Kontrollratsgesetz* n. 22 contiene un elenco di materie sulle quali il consiglio d'azienda negozia con il datore di lavoro⁶¹, senza peraltro chiarire le procedure da seguire e senza attribuire alcun diritto di partecipazione⁶².

I consigli sono lasciati liberi di autodeterminare le modalità e gli obiettivi della loro azione, e anche di incrementare le proprie prerogative tramite pattuizioni aziendali. Il modello di rapporti con il datore di lavoro, delineato dal provvedimento normativo, rompe decisamente con l'approccio cooperativo e di *partnership* sociale così pronunciato nel *Betriebsrätegesetz*, ed è improntato alla conflittualità: non compare più alcun obbligo di collaborazione con la direzione aziendale, né è prevista alcuna limitazione nel ricorso allo sciopero⁶³. L'estraneità del *Kontrollratsgesetz* n. 22 alla linea evolutiva della partecipazione in Germania ne provoca il deciso rigetto da parte sia dei consigli

⁵⁸ Più correttamente tripartito, perché anche i rappresentanti sindacali fanno parte dell'organo, oltre al datore di lavoro, che lo presiede eventualmente assistito da due collaboratori. Cfr. Corti, 2012, 209-210.

⁵⁹ Däubler, 2022, 303.

⁶⁰ Däubler, 2022, 321 ss.

⁶¹ Si trattava di: applicazione dei contratti collettivi e regolamento aziendale; salute e sicurezza del lavoro; regole in materia di assunzioni e licenziamenti; gestione dei reclami individuali [art. 5, co. 1, lett. a) e b), *Kontrollratsgesetz* n. 22]. Tra gli altri compiti del *Betriebsrat* spiccavano quelli di avanzare proposte per il miglioramento dei metodi di lavoro e di produzione al fine di evitare la disoccupazione, di gestire congiuntamente con il datore i reclami individuali, di prestare assistenza nella presentazione di istanze ad organismi pubblici, di collaborare con le autorità nell'opera di smilitarizzazione e denazificazione, di cooperare nella creazione e nella gestione delle istituzioni sociali che contribuiscono al benessere dei lavoratori dell'unità produttiva [art. 5, co. 1, lett. c)-f), *Kontrollratsgesetz* n. 22].

⁶² Däubler, 2022, 319.

⁶³ Däubler, 2022, 321-322.

d'azienda, sia del sindacato, che invocano più *Mitbestimmung* nelle imprese e nell'economia nel suo complesso⁶⁴. Non stupisce, dunque, che già con le leggi dei *Länder* degli anni successivi si ritorni nell'alveo di categorie più consone alla tradizione partecipativa tedesca, con il dispiegamento di un ampio campionario di diritti che, specialmente nelle materie del personale (assunzioni, licenziamenti), raggiungeranno vette codecisionali ineguagliate perfino dai successivi sviluppi della legislazione federale chiamata a sostituire le normative dei singoli *Länder*⁶⁵.

In effetti, il *Betriebsverfassungsgesetz*, approvato dal *Bundestag* il 19 luglio 1952 (legge sull'ordinamento aziendale – di seguito: BetrVG 1952), pur risultando senz'altro più avanzato rispetto al *Betriebsrätegesetz*, attribuisce ai consigli d'azienda diritti di partecipazione meno intensi rispetto a quelli delle leggi dei *Länder* più progredite, come quella dell'Hessen.

D'altro canto, nella fase di elaborazione del BetrVG 1952 il ricostituito sindacato unitario tedesco (*Deutscher Gewerkschaftsbund* – di seguito: DGB) non è in grado di presentare una propria ambiziosa proposta di nuova legge sui consigli d'azienda⁶⁶. Al centro del suo programma di rinascita economica postbellica si collocano soprattutto la pianificazione, la socializzazione di determinate imprese strategiche, nonché la cogestione di livello sovra-aziendale e quella societaria⁶⁷. Nei primi turbolenti anni postbellici la *unternehmerische Mitbestimmung* viene sperimentata con successo nel settore carbo-siderurgico su

⁶⁴ Däubler, 2022, 322-323.

⁶⁵ Il *Betriebsrätegesetz* del *Land* di Brema contemplava in favore del consiglio d'azienda un diritto di codecisione, con coinvolgimento dell'organismo arbitrale, su tutte le questioni del personale, compresi i licenziamenti collettivi, ma con l'eccezione di quelli individuali, ove il veto del consiglio sospendeva gli effetti del recesso datoriale fino alla pronuncia giudiziale. Il *Betriebsrätegesetz* del *Land* di Hessen estendeva il diritto di codecisione addirittura a una serie di decisioni imprenditoriali comportanti modifiche sostanziali dell'unità produttiva o l'introduzione di nuovi metodi di lavoro (questioni economiche): la previsione risultò tanto ardita da essere bloccata dalle forze di occupazione americane, preoccupate di salvaguardare la struttura economica loro affidata. Cfr. Däubler, 2022, 331 ss.

⁶⁶ Däubler, 2022, 371. Nelle società di capitali del settore carbo-siderurgico, che superano i 1.000 dipendenti, il consiglio di sorveglianza è costituito da un numero dispari di membri. Il capitale e i lavoratori/sindacati hanno un pari numero di rappresentanti (§§ 4 e 9, *Montanmitbestimmungsgesetz*), mentre l'ulteriore membro, che deve rivestire carattere di indipendenza, viene scelto con una complessa procedura che ne garantisce, di regola, la condivisione da parte di tutte le componenti dell'*Aufsichtsrat* (§ 8, *Montanmitbestimmungsgesetz*). Inoltre, nel consiglio di direzione (*Vorstand*) siede un «direttore dei lavoratori» (*Arbeitsdirektor*), che il consiglio di sorveglianza può nominare e revocare soltanto con il consenso della sua componente di parte lavoratrice (§ 13, *Montanmitbestimmungsgesetz*).

⁶⁷ *Gesetzvorschlag* des DGB «zur Neuordnung der deutschen Wirtschaft» del 22 maggio 1950: cfr. Däubler, 2022, 346-347.

iniziativa delle parti sociali⁶⁸. Proprio il consolidamento legislativo di quest'ultima esperienza mediante il *Montanmitbestimmungsgesetz* del 1951 viene ottenuto grazie a una straordinaria mobilitazione sindacale: per merito di essa, il Governo di Adenauer è costretto ad accettare quella che ancora oggi è la forma di cogestione più vicina all'aspirazione del movimento operaio alla parità tra capitale e lavoro⁶⁹. Il sindacato non riesce, però, a replicare una tale pressione nel caso del progetto di legge sull'ordinamento aziendale, sul quale, del resto, non ha elaborato una compiuta controproposta.

Con il BetrVG 1952 il lungo processo di emersione legislativa dei *Betriebsräte* e delle loro prerogative giunge a compimento. La nuova legge offre il canovaccio sul quale costruiranno le revisioni successive, compresa quella attualmente vigente, che risale al 1972: verranno effettuati aggiustamenti strutturali e saranno aggiunti nuovi diritti, ma l'impianto resterà invariato⁷⁰. In estrema sintesi, e con uno sguardo retrospettivo al *Betriebsrätegesetz*, nel BetrVG 1952 continua a mancare un obbligo datoriale di attivarsi per la costituzione del consiglio e la soglia rimane invariata a 5 dipendenti; sparisce la distinzione tra il consiglio degli operai e quello degli impiegati, e l'organismo diviene unico; la durata in carico dei consiglieri, inizialmente fissata in due anni, dal 1964 sale a tre⁷¹. Per la prima volta viene creata una struttura sovra-aziendale, il *Gesamtbetriebsrat*, che copre l'impresa articolata in più unità produttive e completa l'azione dei consigli creati a livello di queste ultime⁷². Nel BetrVG 1952 trova ospitalità anche la cogestione societaria per le società per azioni e a responsabilità limitata con più di 500 dipendenti che non operano nel settore carbo-siderurgico: essa è, tuttavia, assai lontana dalla sostanziale parità conseguita in quell'ambito, poiché la presenza di rappresentanti eletti dai lavoratori è limitata a 1/3 dei membri del consiglio di sorveglianza⁷³.

Il vero e proprio salto di qualità rispetto al *Betriebsrätegesetz* si compie in relazione ai diritti di partecipazione: le materie sulle quali si esercita la vera e propria codecisione tramite l'organismo arbitrale aumentano esponenzialmente, soprattutto nell'ambito delle questioni sociali⁷⁴. Rimangono, invece, deboli

⁶⁸ La proposta provenne dalla parte datoriale nel settore di occupazione britannico, per evitare la socializzazione delle imprese carbo-siderurgiche che il sindacato stava chiedendo a gran voce alle potenze alleate: cfr. Däubler, 2022, 365.

⁶⁹ Cfr. Däubler, 2022, 366-368.

⁷⁰ Däubler, 2022, 374.

⁷¹ Däubler, 2022, 374-376.

⁷² Däubler, 2022, 380.

⁷³ A differenza, però, dei due membri inviati nel consiglio di sorveglianza dal consiglio d'azienda in forza del *Betriebsrätegesetz*, che rivestivano un ruolo solo consultivo, questi consiglieri erano dotati degli stessi diritti e doveri che spettavano ai rappresentanti degli azionisti. Cfr. Däubler, 2022, 380-381.

⁷⁴ Il § 56, BetrVG menzionava: l'inizio e la fine della giornata lavorativa e delle pause; il tempo e il luogo del pagamento della retribuzione; la predisposizione dello schema delle

nell'ambito delle questioni del personale, ove maggiori erano stati i progressi nelle leggi di alcuni *Länder* (v. *retro*): i diritti di veto in questo ambito sono assai circoscritti, e non è contemplato alcun diritto di codecisione sul piano sociale⁷⁵. Gli obblighi di collaborazione del *Betriebsrat* con il datore di lavoro, che si erano eclissati totalmente nel *Kontrollratsgesetz* n. 22, ricompaiono nel BetrVG 1952 più robusti rispetto a quelli del *Betriebsrätegesetz* e accompagnati da un divieto di azioni conflittuali che la giurisprudenza interpreta in modo assai rigoroso⁷⁶. D'altro canto, i giudici mostrano il medesimo rigore pure in relazione al mancato rispetto dei diritti di codecisione del consiglio d'azienda, sancendo l'inefficacia delle determinazioni datoriali assunte in violazione di essi⁷⁷. E così, rispetto alla legge del 1920, il tasso di effettività dell'azione dei *Betriebsräte* compie un vero e proprio salto di qualità, anche perché, a differenza del *Betriebsrätegesetz*, il BetrVG sancisce ora l'inderogabilità delle pattuizioni aziendali, che cedono il passo soltanto ove la materia sia regolata dalla legge o dal contratto collettivo⁷⁸.

Insomma, una valutazione serena del BetrVG 1952 rivela un netto progresso della *Mitbestimmung* non soltanto rispetto al *Betriebsrätegesetz*, ma anche a molte leggi varate dai *Länder* nell'immediato periodo postbellico. Si comprende, dunque, perché il DGB, nonostante l'ostilità manifestata nella fase precedente l'approvazione, con l'entrata in vigore della legge si sia posto l'obiettivo di sfruttarne al massimo tutte le potenzialità⁷⁹. I risultati conseguiti, sotto questo profilo, sono di tutto riguardo. Anzitutto, i dati statistici mostrano che il sindacato si è pienamente impadronito dei consigli d'azienda, riuscendo a farvi eleggere, in media, circa l'80% dei propri iscritti⁸⁰. Conseguentemente, i consigli vengono pienamente coinvolti nella gestione decentrata dei contratti di categoria, attraverso apposite clausole di *empowerment* contenute in questi

ferie; l'effettuazione della formazione professionale; la gestione delle istituzioni di *welfare* aziendale presenti nell'unità produttiva o nell'impresa; il regolamento interno e il codice disciplinare; la regolazione del cottimo; la predisposizione dei principi di remunerazione dei lavoratori e l'introduzione di nuovi metodi di retribuzione.

⁷⁵ Däubler, 2022, 379-380.

⁷⁶ Cfr. Däubler, 2022, 376-377. Ai sensi del § 49, co. 1, BetrVG 1952, il *Betriebsrat* e il datore di lavoro erano tenuti a collaborare con spirito di fiducia per il «bene dell'unità produttiva e dei suoi lavoratori», tenendo conto anche del bene comune (*Gemeinwohl*). Inoltre, il *Betriebsrat* doveva interrompere qualsiasi azione che potesse porre a rischio il lavoro e la pace dell'unità produttiva: un semplice volantino con una valutazione negativa dell'operato del datore era già sufficiente, secondo i giudici, a integrare la previsione di legge. E, ovviamente, era vietato ogni tipo di conflitto industriale nei rapporti tra datore di lavoro e consiglio d'azienda (§ 49, co. 2, BetrVG).

⁷⁷ Däubler, 2022, 386.

⁷⁸ Däubler, 2022, 378.

⁷⁹ Däubler, 2022, 374 e 389.

⁸⁰ Däubler, 2022, 395.

ultimi⁸¹. Si tratta di un fenomeno che affonda le sue radici nella prassi applicativa del BetrVG 1952, ma che assumerà contorni più spiccati e originali a partire dagli anni '80-'90, quando nei CCNL cominceranno a comparire sistematicamente vere e proprie clausole di apertura (*Öffnungsklauseln*) volte a consentire ai *Betriebsräte* di flessibilizzare le regole in essi contenute. Ad ogni modo, la frattura con la tradizione dei *Betriebsräte* di Weimar non potrebbe essere più netta: questi ultimi, infatti, si limitavano per lo più a vigilare sulla corretta applicazione della contrattazione di categoria⁸².

Nel giro di un decennio l'atteggiamento del DGB nei confronti della *betriebliche Mitbestimmung* muta completamente: nella piattaforma programmatica del 1963 ai due pilastri della partecipazione tedesca, la *betriebliche* e la *unternehmerische Mitbestimmung*, viene ormai attribuita la medesima importanza⁸³. Ciò riflette, del resto, l'opinione positiva dei lavoratori sui consigli d'azienda, che emerge dalle due principali ricerche empiriche dell'epoca, quella di O. Blume e quella di G. Kliemt: con la sola eccezione del divieto di ricorrere ad azioni conflittuali, i lavoratori si mostrano soddisfatti dell'operato dei *Betriebsräte*⁸⁴, dai quali, peraltro, si aspettano interventi che trovano corrispondenza solo parziale nel quadro normativo tracciato dal BetrVG 1952⁸⁵.

Per assistere a un ulteriore snodo legislativo della *betriebliche Mitbestimmung* bisogna attendere l'inizio degli anni '70, quando il mutamento del clima sociale, cominciato alla fine del decennio precedente, si concretizza a livello politico nazionale con la prima coalizione tra socialdemocratici e liberali, guidata da Willy Brandt (1969)⁸⁶. Il BetrVG 1952 viene percepito ormai come inadeguato alle sfide dei tempi: nella contrattazione collettiva si vanno moltiplicando previsioni che attribuiscono ai *Betriebsräte* poteri ben maggiori rispetto a quelli sanciti dalla legge vigente⁸⁷. Il DGB presenta due progetti di legge, nel 1967 e nel 1969, in un *climax* di ambizioni riformistiche:

⁸¹ Däubler, 2022, 395-397. Per es., il contratto collettivo per l'industria metalmeccanica del Nordwürttemberg-Nordbaden demandava all'accordo con il *Betriebsrat* dimensioni fondamentali del lavoro nella catena di montaggio, come il numero di lavoratori complessivi da impiegare sulla linea e il carico di lavoro di ciascuna postazione (396).

⁸² Däubler, 2022, 395.

⁸³ Däubler, 2022, 399.

⁸⁴ L'80% approvava la partecipazione a livello aziendale: cfr. Däubler, 2022, 390-391.

⁸⁵ Come la tutela contro la disoccupazione, migliori prestazioni sociali, protezione contro le ingiustizie: v. Däubler, 2022, 393.

⁸⁶ Däubler, 2022, 435-436, che rileva come la mentalità del «rimbocarsi le maniche» per raggiungere un maggiore benessere, dominante nel periodo precedente, avesse ormai lasciato il posto, con la recessione gli anni '66-'67, a considerazioni più critiche dell'ordinamento sociale e politico esistente (435).

⁸⁷ I diritti di codicisione si concentravano sull'orario di lavoro, la retribuzione, le ferie e, in taluni casi, si precisavano le procedure codicisionali in materia di *welfare* aziendale, regolamento d'azienda e codice disciplinare. Cfr. Däubler, 2022, 435.

tuttavia, è interessante osservare che l'impronta collaborativa tipica del BetrVG 1952, benché attenuata, non viene smentita dalle proposte sindacali⁸⁸. Queste ultime costituiscono il cuore del disegno di legge che, nonostante la strenua opposizione del fronte imprenditoriale e i dubbi di costituzionalità sollevati da una parte della dottrina⁸⁹, sarà approvato dal *Bundestag* con i voti della coalizione social-liberale e anche di 27 parlamentari cristiano democratici, ed entrerà in vigore il 19 gennaio 1972 (*Betriebsverfassungsgesetz* del 1972 – di seguito: BetrVG 1972).

5. La legge sull'ordinamento aziendale del 1972 costituisce senza dubbio la riforma più ambiziosa della *betriebliche Mitbestimmung* mai realizzata in Germania. Per questo aspetto, essa si inserisce nel contesto particolarmente favorevole al rafforzamento dei dispositivi di coinvolgimento dei lavoratori che si può osservare in quegli anni un po' in tutta Europa: pur nella diversità di approcci, negli anni '70 vengono approvate leggi ambiziose nei Paesi Bassi, in Svezia, in Finlandia, in Austria⁹⁰, senza contare il nostro Statuto dei lavoratori, che pure cerca di radicare nelle aziende la partecipazione dei lavoratori, seppur nella versione "conflittuale"⁹¹.

Negli anni successivi, il processo di affinamento e perfezionamento del BetrVG 1972 continuerà in modo pressoché incessante, per mantenere il testo costantemente adeguato ai mutamenti dei contesti produttivi e alle nuove sfide della contemporaneità⁹², ma nessuna novella sarà paragonabile, per la sua ampiezza e per il salto di qualità degli strumenti partecipativi, a quella del 1972⁹³. Ad ogni modo si stagliano, per il loro maggior rilievo, gli interventi che marciano il trentesimo e il cinquantesimo anniversario della legge: ovvero le

⁸⁸ Däubler, 2022, 436-437.

⁸⁹ Si trattava di giuristi (e giuslavoristi) di primo piano, le cui simpatie per il padronato, tuttavia, erano a tutti piuttosto note: H. Krüger, H. Galperin, K. Obermayer, W. Hromadka, R. Richardi, P. Hanau. Cfr. Däubler, 2022, 437-438.

⁹⁰ Cfr. *amplius* Mückenberger, 2009, 241 ss.; Corti, 2012, 45 ss.

⁹¹ Mengoni, 1975.

⁹² Su tutte le novelle v. nel dettaglio Däubler, 2022, 468 ss.

⁹³ In questo senso la condivisibile valutazione di Däubler, 2022, 468.

novelle del 2001⁹⁴ e del 2021⁹⁵. Questo continuo processo di adattamento smentisce i timori di quella dottrina italiana che, durante il dibattito sulla democrazia industriale, paventava gli effetti “paralizzanti” di un’eventuale legge sul coinvolgimento dei lavoratori, esprimendo la propria preferenza per gli istituti *lato sensu* partecipativi creati dalla contrattazione collettiva, in ragione della loro maggiore versatilità⁹⁶. D’altro canto, è pure vero che le condizioni politiche favorevoli per un deciso avanzamento della partecipazione, tra l’altro anche a livello societario (si pensi al *Mitbestimmungsgesetz* del 1976⁹⁷), si sono storicamente create in Germania soltanto negli anni ’70.

Nel confronto con il BetrVG 1952, le principali novità della legge del 1972 riguardano la posizione dei sindacati e dei componenti del consiglio d’azienda, nonché i diritti di codecisione di quest’ultimo⁹⁸.

Sotto il primo profilo, i sindacati rappresentati nell’unità produttiva ottengono il diritto di accesso ai locali aziendali per l’esercizio delle prerogative loro attribuite dal BetrVG (§ 2, co. 2), nonché, successivamente, con la novella del 1988, anche il diritto di presentare proprie liste senza la necessità di raccogliere le necessarie firme a sostegno (§ 14, co. 5). Il BetrVG 1972 rafforza il regime speciale di tutela contro i licenziamenti dei componenti del

⁹⁴ Nei confronti di questa novella il movimento sindacale riponeva moltissime speranze, in quanto veniva elaborata dal primo Governo di sinistra della Repubblica federale tedesca (coalizione tra socialdemocratici e verdi, guidata da Gerhard Schröder). Nel 1998 il DGB aveva anche elaborato un ambizioso progetto di riforma della legge sull’ordinamento aziendale, che riprendeva e ampliava quello precedente del 1985. Spiccavano l’ampliamento dell’ambito soggettivo di applicazione, ottenuto mediante la revisione della nozione di lavoratore subordinato (ispirata alla monografia di Wank, 1988) e l’inclusione dei parasubordinati; la semplificazione della procedura elettorale; la flessibilizzazione delle strutture della rappresentanza, anche mediante la contrattazione collettiva; la generalizzazione, in linea di principio, dei diritti di codecisione a tutte le questioni sociali, del personale ed economiche, con un’elencazione esemplificativa e non tassativa delle *soziale Angelegenheiten*. L’ostilità del fronte datoriale, i contrasti tra i diversi ministeri e gli errori strategici di quello del lavoro partorirono un testo compromissorio, assai distante dalle speranze e aspirazioni del sindacato. Cfr. nel dettaglio Däubler, 2022, 478-482.

⁹⁵ La rubrica della legge, *Betriebsrätemodernisierungsgesetz* (legge sulla modernizzazione dei consigli d’azienda), suona sicuramente troppo altisonante rispetto ai contenuti: così Däubler, 2022, 486.

⁹⁶ Cfr., per gli opportuni riferimenti bibliografici, Corti, 2006, 1500.

⁹⁷ Che, nelle società di capitali con più di 2.000 dipendenti, prevede nell’*Aufsichtsrat* la parità formale tra consiglieri di nomina sindacale e del lavoro, e consiglieri eletti dall’assemblea: l’organo, infatti, è pariteticamente composto. La prevalenza del capitale è assicurata attribuendo al presidente del consiglio di sorveglianza il voto doppio in caso di stallo decisionale (§ 29, co. 2), nell’ambito di una procedura di designazione che impedisce la scelta di candidati sgraditi ai rappresentanti degli azionisti (§ 27, co. 2). Inoltre, il rappresentante dei dirigenti è “in quota” ai membri di parte lavoratrice e sindacale (§ 15, co. 1, ult. cpv., *Mitbestimmungsgesetz*).

⁹⁸ V. Däubler, 2022, 439 ss.

Betriebsrat, e lo estende anche ai membri della commissione elettorale e ai candidati alle elezioni. Viene leggermente incrementato, per le unità produttive di maggiori dimensioni, il numero di membri del consiglio⁹⁹: la durata in carica, rimasta invariata a 3 anni nel BetrVG del 1972, è stata in seguito portata a 4 (§ 13, co. 1). I consiglieri vengono dotati di un corredo di nuovi diritti e tutele: parità di trattamento con i lavoratori comparabili, permessi retribuiti per l'espletamento del mandato e con finalità formativa, nonché aspettative retribuite (queste ultime, peraltro, soltanto nelle realtà produttive di maggiori dimensioni) (§§ 37-38).

E' interessante osservare come il BetrVG 1972 abbia confermato il principio della *partnership* sociale già consacrato nel 1952, limitandosi ad attenuarlo un poco¹⁰⁰. Nell'art. 2, co. 1 viene ribadito che «il datore di lavoro e il consiglio d'azienda collaborano [...] per il bene dei lavoratori e dell'unità produttiva», ma viene meno il riferimento al bene comune (*Gemeinwohl*). Appare più significativa, anche per il rafforzamento dei legami tra consigli d'azienda e sindacati, la previsione che confina l'obbligo di neutralità sindacale al *Betriebsrat* nel suo complesso, consentendo, invece, ai singoli membri di svolgere attività sindacale anche all'interno dell'unità produttiva (§ 74, co. 3).

Sotto il profilo strutturale, viene confermato il principio dei gruppi, con la ripartizione in operai e impiegati, che verrà, però, superata nel 2001¹⁰¹. La riforma di quell'anno si caratterizza anche per una serie di interventi finalizzati a favorire la costituzione di nuovi consigli d'azienda, nel tentativo di invertire il *trend* di progressiva diminuzione tanto in cifra assoluta, quanto del tasso di copertura dei lavoratori rappresentati¹⁰². Si segnalano, in particolare, la semplificazione del processo di costituzione del *Betriebsrat* e l'introduzione di un *iter ad hoc* per le unità produttive più piccole (§ 14a), nonché l'attribuzione alla contrattazione collettiva e, in subordine, ai *partner* sociali aziendali, della possibilità di adeguare i *Betriebsräte* alle peculiarità dell'organizzazione d'impresa, e perfino di individuare nuove strutture di rappresentanza (§ 3). Ulteriori interventi, volti a semplificare e incentivare la costituzione dei consigli, sono stati realizzati dalla riforma del 2021: si segnalano la riduzione della soglia per l'applicazione della procedura elettiva semplificata (100 lavoratori: § 14a, BetrVG 1972) e del numero di firme a sostegno delle liste (§ 14, co. 4); l'abbassamento dell'età dell'elettorato attivo da 18 a 16 anni (§ 7, co. 1); la possibilità, a determinate condizioni, di tenere le riunioni del

⁹⁹ Si va da un membro nelle unità produttive comprese tra 5 e 20 dipendenti, per salire ai 35 di quelle che si collocano tra 7.001 e 9.000: oltre i 9.000 dipendenti il Consiglio d'azienda cresce in ragione di 2 membri ogni 3.000 ulteriori lavoratori. V. il § 9, BetrVG 1972.

¹⁰⁰ Däubler, 2022, 441-442.

¹⁰¹ Däubler, 2022, 483.

¹⁰² Purtroppo, le semplificazioni procedurali e le altre modifiche strutturali non sono state in grado di invertire le tendenze negative: cfr. Däubler, 2022, 482, nonché *infra* il par. 6.

Betriebsrat in videoconferenza (§ 30, co. 2-3)¹⁰³.

Il BetrVG 1972 conferma la presenza nelle unità produttive di altre strutture di rappresentanza dei lavoratori, già esistenti in precedenza e separate dal consiglio d'azienda: la rappresentanza dei giovani e degli apprendisti (*Jugend- und Auszubildendenvertretung*) e quella dei disabili (*Schwerbehindertenvertretung*)¹⁰⁴. Inoltre, nel corso degli anni si sono moltiplicate le figure degli incaricati (*Beauftragte*), nominati dal datore, talora, ma non sempre, con il concorso (diritto di veto *ex art. 99*, BetrVG 1972) del *Betriebsrat*: in ordine di comparizione, responsabili del servizio di prevenzione e protezione, medico competente e altri delegati della sicurezza in relazione a rischi e lavorazioni specifiche (immissioni, radiazioni); incaricati della sicurezza dei dati; incaricati dei rapporti con i lavoratori stranieri; delegati alla parità¹⁰⁵. Poiché il consiglio d'azienda è la sola struttura di rappresentanza generale e anche l'unica a disporre di diritti di codecisione, la sua centralità non è mai stata messa in discussione¹⁰⁶, né si sono avviati processi di razionalizzazione della rappresentanza in azienda affini a quelli realizzati in Francia con le riforme "Macron" e il varo del *Comité social et économique*¹⁰⁷.

Occorre, poi, ricordare che la novella del 1988 ha introdotto una specifica rappresentanza aziendale per i dirigenti (*leitende Angestellte*), ai quali, ai sensi del § 5, co. 3, BetrVG 1972, la legge sull'ordinamento aziendale non trova applicazione: si tratta dello *Sprecherausschuss*, peraltro modellato sul *Betriebsrat*, che, tuttavia, a differenza di quest'ultimo non dispone di diritti di codecisione (*Sprecherausschussgesetz*)¹⁰⁸.

Sempre rimanendo agli aspetti strutturali, il BetrVG 1972 rende obbligatoria l'istituzione del *Gesamtbetriebsrat* ogniqualvolta nell'impresa vi siano più consigli d'azienda (§ 47), mentre il nuovo consiglio di gruppo, il *Konzernbetriebsrat*, rimane a tutt'oggi facoltativo (§ 54)¹⁰⁹. La legge del 1972

¹⁰³ Däubler, 2022, 486-487.

¹⁰⁴ Cfr. Däubler, 2022, 454 ss.

¹⁰⁵ Il *Gleichstellungsbeauftragte* è una figura molto interessante, obbligatoria dal 2015 in tutte le pubbliche amministrazioni centrali con più di 100 dipendenti, che viene eletta dalle sole lavoratrici: nemmeno questa rappresentanza, tuttavia, dispone di alcun diritto di codecisione (§ 19 ss., *Bundesgleichstellungsgesetz*). Mentre nei *Länder* esistono specifiche previsioni di analogo tenore, nel settore privato il datore non è tenuto a nominare un delegato alle pari opportunità, ma questi viene spesso nominato dal datore o previsto in contratti collettivi o pattuizioni aziendali (Däubler, 2022, 466).

¹⁰⁶ Däubler, 2022, 454-455 e 467.

¹⁰⁷ V. *retro* la nota 3.

¹⁰⁸ E' titolare, infatti, soltanto di diritti di informazione e consultazione: peraltro, la mancata consultazione in caso di licenziamento del dirigente ne comporta l'inefficacia, proprio come accade per i licenziamenti degli altri lavoratori quando non sia stato consultato il consiglio d'azienda. Cfr. Däubler, 2022, 476.

¹⁰⁹ L'iniziativa deve essere assunta dai *Gesamtbetriebsräte* del gruppo di imprese, ed è necessario l'assenso di tanti di essi che rappresentino almeno il 50% dei lavoratori del gruppo. Fino alla novella del 2001 era richiesto addirittura il 75%: cfr. Däubler, 2022, 533.

non si occupa della partecipazione dei lavoratori negli organi di amministrazione delle società di capitali (*unternehmerische Mitbestimmung*). Pertanto, lascia in vigore i §§ 76 e 77 del BetrVG 1952, che prevedono l'inserzione di rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza delle società con almeno 500 dipendenti, in ragione di 1/3 dei membri. Le due previsioni saranno abrogate successivamente, dal *Drittelbeteiligungsgesetz* del 18 maggio 2004, che contestualmente riordina la disciplina della cogestione societaria di 1/3, senza, peraltro, apportare modifiche di particolare rilievo¹¹⁰.

Passando ora a esaminare i diritti di codecisione nelle materie sociali (*soziale Angelegenheiten*), presidiati dall'intervento dell'organismo arbitrale (*Einigungsstelle*) in caso di *impasse* della negoziazione, occorre, anzitutto, premettere che, rispetto al BetrVG 1952, essi sono stati notevolmente incrementati e, in parte, anche corretti per ovviare a talune interpretazioni giurisprudenziali eccessivamente restrittive¹¹¹. Tra le aggiunte di maggior spessore si segnalano quelle relative all'incremento e alla diminuzione dell'orario di lavoro, all'introduzione e applicazione di strumenti di controllo a distanza del comportamento e dell'attività dei lavoratori¹¹², alla salute e sicurezza sul lavoro, al cottimo e alle altre forme di retribuzione collegate al rendimento (§ 87, co. 1)¹¹³. Nel 2001 sono stati aggiunti i principi di attuazione

¹¹⁰ Questa tipologia di cogestione societaria è oggi di carattere residuale. Infatti, nel settore carbo-siderurgico, a partire dai 1.000 dipendenti opera il regime speciale del *Montanmitbestimmungsgesetz* 1951, assai più favorevole per il sindacato e i lavoratori. Nei restanti settori economici, invece, per le società di capitali con più di 2.000 lavoratori trova applicazione la cogestione "quasi-paritaria" del *Mitbestimmungsgesetz* 1976 (v. *retro* la nota 97). V. anche *retro* il par. 4, nonché *amplius*, e per gli opportuni riferimenti bibliografici, Corti, 2012, 146 ss.

¹¹¹ Così Däubler, 2022, 442.

¹¹² Veniva qui corretta la costante giurisprudenza del Tribunale federale del lavoro che, nella vigenza del BetrVG 1952, escludeva il diritto di codecisione del *Betriebsrat* in relazione ai produttografi, strumenti in grado di garantire un totale controllo della prestazione lavorativa, mediante la registrazione delle ragioni addotte dai lavoratori per la pausa nel funzionamento di una macchina. Cfr. Däubler, 2022, 385. Nella dottrina italiana su questa previsione del BetrVG 1972 v. ampiamente Sartori, 2020, spec. 115 ss.

¹¹³ Pare utile riportare l'elenco completo e aggiornato delle materie sociali soggette alla codecisione del *Betriebsrat*, ai sensi del § 87, co. 1, BetrVG 1972: questioni relative all'organizzazione aziendale e alla condotta dei lavoratori in azienda (regolamento d'azienda) (n. 1); collocazione dell'orario di lavoro e delle pause, nonché fissazione dei principi generali riguardanti le ferie, e fissazione del periodo di fruizione quando il datore e il lavoratore non trovino un accordo (nn. 2 e 5); riduzione o prolungamento transitorio dell'orario di lavoro (n. 3); cadenza temporale, modalità e luogo di pagamento della retribuzione, nonché questioni relative alla struttura retributiva aziendale (con particolare riferimento alla determinazione dei principi di remunerazione e all'introduzione, applicazione e modifica di nuovi metodi di retribuzione), inclusa la fissazione delle tariffe di cottimo e dei principi della retribuzione incentivante (nn. 4, 10 e 11); introduzione e utilizzo di impianti di controllo dei lavoratori (n. 6); misure di prevenzione degli infortuni

del *teamworking*¹¹⁴ e nel 2021 le modalità di organizzazione del lavoro da remoto (*mobile Arbeit*), realizzato con le ICT (§ 87, co. 1, nn. 13-14). Sul procedimento di codecisione mediante coinvolgimento dell'organismo arbitrale vi è continuità con il BetrVG 1952 (cfr. il § 76, BetrVG 1972), come anche sul principio della prevalenza della contrattazione collettiva, con divieto di azionare i meccanismi partecipativi e di stipulare pattuizioni aziendali (*Betriebsvereinbarungen*) sulle materie che sono abitualmente oggetto di regolazione da parte dei contratti collettivi (§ 77, co. 3, BetrVG 1972)¹¹⁵.

Pure in relazione alle questioni del personale (*personelle Angelegenheiten*) il BetrVG 1972 aumenta notevolmente i diritti partecipativi del Consiglio d'azienda¹¹⁶. Ciò accade, in particolare, per alcune determinazioni datoriali di carattere generale: spicca il diritto di codecisione, garantito dall'intervento sussidiario dell'*Einigungsstelle*, sui criteri di scelta in materia di assunzioni, trasferimenti, inquadramenti, licenziamenti (§ 95). Tale diritto non può essere esercitato qualora il datore non applichi, nemmeno implicitamente, alcun criterio. Tuttavia, nelle unità produttive con più di 1.000 dipendenti, ma la soglia è stata successivamente abbassata a 500, il *Betriebsrat* gode di un diritto di iniziativa, che rende, di fatto, obbligatoria l'adozione di parametri rispettosi della professionalità e personalità dei lavoratori, nonché di altri aspetti sociali. Con la riforma del 2021, poi, questo diritto di codecisione è stato esteso ai criteri elaborati mediante dispositivi di intelligenza artificiale (§ 95, co. 2a).

Stupisce la precocità con la quale il legislatore tedesco si è occupato della formazione professionale e continua (§§ 96-98), anche se le importanti novità del BetrVG 1972 in questo ambito configurano una partecipazione indubbiamente più *soft*. A fronte di un coinvolgimento ad ampio spettro, il *Betriebsrat* gode del diritto di codecisione soltanto sulle questioni attinenti alla realizzazione concreta dei progetti formativi decisi dal datore (§ 98, co. 1)¹¹⁷. Nel 2001, peraltro, è stato aggiunto un ulteriore diritto di codecisione: il consiglio d'azienda lo può attivare per ottenere dal datore misure di riqualificazione quando siano state pianificate o realizzate modifiche aziendali che rendono obsolete le conoscenze e competenze dei lavoratori coinvolti (§ 97,

e malattie professionali, nonché di tutela della salute nell'ambito delle previsioni legali e regolamentari (n. 7); forma, organizzazione e gestione di istituzioni sociali aziendali (compresi i fondi di previdenza complementare) (n. 8); assegnazioni di case ai dipendenti e regole della loro fruizione (n. 9); principi relativi al sistema aziendale per raccogliere suggerimenti dei dipendenti (n. 12); principi di effettuazione del lavoro a gruppi (n. 13); organizzazione del lavoro da remoto, che viene realizzato tramite le tecnologie dell'informazione e comunicazione (n. 14).

¹¹⁴ Di scarsissimo rilievo pratico: cfr. Däubler, 2022, 484.

¹¹⁵ In questi termini Däubler, 2022, 442.

¹¹⁶ Däubler, 2022, 443.

¹¹⁷ Nel 2021 è stata introdotta una procedura di mediazione con la partecipazione dell'*Einigungsstelle* per il caso in cui vi sia disaccordo tra datore di lavoro e consiglio d'azienda su una determinata misura di formazione: tuttavia, in questa ipotesi l'organismo arbitrale non può emanare decisioni vincolanti. V. l'art. 96, co. 1a, BetrVG 1972.

co. 2)¹¹⁸.

Sulle decisioni datoriali di carattere individuale (assunzioni, inquadramenti, trasferimenti) i ritocchi, rispetto al BetrVG 1952, sono stati sensibili. Le ragioni in presenza delle quali il consiglio d'azienda può opporre il suo veto non sono più puramente simboliche, a partire dalla violazione dei criteri di scelta fissati ai sensi del § 95¹¹⁹; inoltre, diversamente da quanto accadeva in precedenza, per superare il veto del *Betriebsrat* il datore deve ora ricorrere al tribunale del lavoro¹²⁰. Sono stati apportati miglioramenti anche alle prerogative del consiglio d'azienda in relazione ai licenziamenti: tuttavia, non ci si è discostati dalla mera consultazione, che, seppur in forme diverse, si rinveniva già nel *Betriebsrätegesetz* 1920. E' stato chiarito *expressis verbis* che l'omissione della consultazione comporta l'inefficacia del recesso (§ 102, co. 1)¹²¹, e sono stati esplicitati i motivi in presenza dei quali il *Betriebsrat* può opporsi al licenziamento: tale opposizione non blocca il recesso datoriale, ma permette al lavoratore che lo abbia impugnato in giudizio di ottenere, di regola, la reintegrazione in azienda nelle more della pronuncia del tribunale (§ 102, co. 5)¹²².

Il BetrVG 1972 mantiene i diritti di codecisione a prudente distanza dalle questioni economiche (*wirtschaftliche Angelegenheiten*)¹²³, nel rispetto del diritto costituzionalmente garantito alla libertà d'impresa. Del resto, la cogestione vera e propria in tale ambito è quella societaria, che qualche anno più tardi si sarebbe perfezionata con il *Mitbestimmungsgesetz* 1976. Nel 1979

¹¹⁸ L'applicazione pratica di questo nuovo diritto di codecisione è stata finora assai contenuta, «perché quasi nessuno è disposto ad ammettere che la propria qualifica è inadeguata» ai compiti che è chiamato a svolgere: così Däubler, 2022, 484 (v. anche *amplius* 612-613).

¹¹⁹ L'altra ipotesi più significativa è il contrasto dell'atto datoriale con una disposizione di legge o di regolamento, o con una prescrizione antinfortunistica, o ancora con clausole di contratto collettivo o pattuizione aziendale, o, infine, con una sentenza o un provvedimento di un'autorità pubblica (§ 99, co. 2, n. 1). Peraltro, la giurisprudenza ha offerto un'interpretazione estremamente angusta di questa previsione, confinandola all'esplicito divieto di impiego dei lavoratori ed escludendo, invece, le ipotesi in cui i lavoratori siano assunti applicando condizioni contrattuali illecite: cfr. Däubler, 2022, 448 e 576.

¹²⁰ Anche se permane la possibilità di procedere in via provvisoria «quando ciò sia estremamente necessario per ragioni oggettive» (§ 100, co. 1): Däubler, 2022, 443.

¹²¹ Anche in questo caso la legge del 1972 correggeva una costante giurisprudenza contraria, formatasi nel vigore del BetrVG 1952: Däubler, 2022, 443. È interessante notare che la giurisprudenza successiva al BetrVG 1972 si è, invece, orientata in senso favorevole ai lavoratori, equiparando la consultazione del tutto omessa a quella semplicemente carente o viziata. Cfr. Däubler, 2022, 448-449.

¹²² Nella prassi questa reintegrazione provvisoria è stata assai poco utilizzata. Del resto, nella grande maggioranza dei casi i lavoratori preferiscono monetizzare il recesso piuttosto che ottenere dai giudici la *Weiterbeschäftigung*: cfr. Corti, 2018, 208, ove anche gli opportuni riferimenti bibliografici.

¹²³ Däubler, 2022, 444.

la Corte costituzionale¹²⁴ benedirà il delicato compromesso che massimizza la presenza dei rappresentanti dei lavoratori nei consigli di sorveglianza delle società di capitali fino alla parità formale con i membri nominati dall'assemblea, pur conservando a questi ultimi una leggera prevalenza¹²⁵. Proprio tale sfumatura, in ultima analisi, consente di conservare la *Funktionsfähigkeit* dell'impresa societaria, nel rispetto delle libertà d'impresa e sindacale, e del diritto di proprietà.

Il BetrVG 1972 non si spinge oltre l'attribuzione di un diritto di negoziazione al consiglio d'azienda nell'ambito delle riorganizzazioni aziendali (*Betriebsänderungen*) (§ 111). E, tuttavia, sulle conseguenze sociali di tali decisioni imprenditoriali conferisce al *Betriebsrat* un vero e proprio diritto di codicisione (§ 112, co. 4). In tal modo, il piano sociale (*Sozialplan*), che nel BetrVG 1952 era puramente facoltativo, diviene nei fatti obbligatorio, poiché, in caso di persistente rifiuto datoriale di negoziare sulle misure per attenuare l'impatto delle modifiche previste sui lavoratori, il consiglio d'azienda può ottenere il *Sozialplan* tramite una decisione dell'organismo arbitrale.

6. La seconda parte del contributo di Däubler al volume abbandona il dato puramente giuridico ed esamina il funzionamento concreto dei *Betriebsräte* nel periodo successivo alla legge del 1972, evidenziando lucidamente le potenzialità e le criticità dell'istituto.

Occorre premettere che i consigli d'azienda non costituiscono un fenomeno unitario. Il giuslavorista italiano è portato a credere che, sussistendo un quadro legale omogeneo, ogni consiglio operi nello stesso modo: invece, la capacità di difendere efficacemente gli interessi dei lavoratori varia sensibilmente a seconda dei *Betriebsräte*, in quanto non tutti sono in grado di sfruttare appieno le prerogative offerte dalla legge¹²⁶. Le ricerche empiriche più risalenti, realizzate a ridosso del varo del BetrVG 1972 (1973-1974), rendono un quadro poco confortante¹²⁷. Hermann Kothoff, nel suo studio di caso, individua sei tipologie di *Betriebsräte*, che si possono collocare in un *climax* di capacità rappresentativa: il *Betriebsrat* ignorato; il *Betriebsrat* isolato; il *Betriebsrat* controllato dalla direzione; il *Betriebsrat* rispettato, ma influenzabile; il *Betriebsrat* rispettato, ma disponibile al compromesso; il *Betriebsrat* come contropotere cooperativo; il *Betriebsrat* conflittuale. La ricerca di Kothoff colloca ben 2/3 dei consigli d'azienda oggetto di indagine (in totale 63) nelle prime tre tipologie, nelle quali non vi è una efficace rappresentanza di interessi. Tuttavia, 15 anni dopo il quadro si presenta esattamente opposto: ora 2/3 dei *Betriebsräte* esercitano realmente i diritti partecipativi di cui dispongono. I

¹²⁴ V. la pronuncia 1.03.1979 - 1 BvR 532/77, 1 BvR 533/77, 1 BvR 419/78, 1 BvL 21/78, con l'approfondito commento di Pedrazzoli, 1981.

¹²⁵ V. *retro* la nota 97.

¹²⁶ Däubler, 2022, 504, che sottolinea come lo stesso fenomeno sia chiaramente osservabile anche nei consigli d'azienda austriaci.

¹²⁷ Vedile in Däubler, 2022, 497 ss.

meccanismi democratici hanno favorito il ricambio dei consiglieri e l'evoluzione verso forme più efficaci di rappresentanza¹²⁸.

L'esistenza nella prassi di modelli di *Betriebsrat* assai diversi rende piuttosto complesso rispondere alla domanda se la *betriebliche Mitbestimmung* nel suo complesso aumenti l'efficienza e la produttività aziendale¹²⁹. Tuttavia, vi sono buone ragioni per ritenere che sia così. Gli elevati tassi di partecipazione alle elezioni dei consigli, perfino superiori a quelli delle consultazioni elettorali, dimostrano che i lavoratori tedeschi considerano la cogestione aziendale un elemento fondamentale di democrazia vissuta, che aumenta la loro soddisfazione sul lavoro e, quindi, la loro produttività. I *Betriebsräte* offrono una voce affidabile alle esigenze dei dipendenti, migliorando la comunicazione tra il *management* e la forza lavoro, e facilitano l'accettazione di decisioni difficili da parte dei lavoratori. Rispetto a una ipotetica rappresentanza sindacale in azienda, che dovrebbe attendere il *placet* di istanze superiori, i consigli, grazie alla loro indipendenza, consentono di implementare più rapidamente innovazioni organizzative e produttive. Gli studi di carattere economico sembrano confermare una correlazione positiva tra presenza del *Betriebsrat* e maggiore produttività pro capite, quanto meno nelle imprese di maggiori dimensioni¹³⁰.

D'altro canto, durante la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008 e, recentemente, nel periodo della pandemia, la *betriebliche Mitbestimmung* si è rivelata un elemento fondamentale per il successo con il quale il Paese ha superato brillantemente entrambe le sfide con minime ricadute occupazionali e produttive¹³¹. Di particolare utilità si è rivelato il binomio costituito dal *Kurzarbeitergeld*, una sorta di cassa integrazione, cui il datore può fare ricorso in caso di temporanea riduzione dell'attività¹³², e dal diritto di codecisione del consiglio d'azienda in materia di riduzione collettiva dell'orario di lavoro (§ 87, co. 1, n. 3, BetrVG 1972) (v. il paragrafo precedente): di fatto, in ragione di detto binomio, l'accesso al *Kurzarbeitergeld* non è possibile senza l'assenso del *Betriebsrat*¹³³. Tra l'altro, l'iniziativa per la riduzione dell'orario di lavoro può

¹²⁸ Däubler, 2022, 503.

¹²⁹ Sul punto v. Däubler, 2022, 511 ss.

¹³⁰ Cfr. Däubler, 2022, 513.

¹³¹ Con particolare riferimento alla crisi economico-finanziaria, gli osservatori sono stati unanimi nel sottolineare l'importanza del consiglio d'azienda per le strategie di flessibilità funzionale e retributiva, che hanno consentito di ridurre al minimo la soppressione di posti di lavoro. Cfr., per gli opportuni riferimenti bibliografici, Corti, 2018, 22, anche alle note 90 e 91.

¹³² Il *Kurzarbeitergeld* corrisponde al 60 o al 67% (quando il lavoratore abbia almeno un figlio a carico) della retribuzione netta, ma viene integrato dal datore per previsione dei contratti collettivi fino all'85-90%. Ha una durata massima di 6 mesi, prorogabili fino a 12, ma durante le crisi più serie, con decreto ministeriale, può esserne prevista la concessione per un massimo di 24 mesi. Così è avvenuto, tra l'altro, sia durante la crisi economico-finanziaria iniziata nel 2008, sia durante la pandemia. Cfr. Däubler, 2022, 586.

¹³³ Däubler, 2022, 586.

provenire anche dal *Betriebsrat*, circostanza che rende la rappresentanza dei lavoratori un cogestore proattivo delle contrazioni temporanee dell'attività, opportunamente sfruttate per evitare o, quanto meno, procrastinare il più possibile i licenziamenti collettivi.

Il consiglio d'azienda gioca un ruolo sicuramente più difensivo nelle ristrutturazioni vere e proprie (*Betriebsänderungen*), poiché, come già visto *retro* nel paragrafo precedente, gode di un diritto di mera negoziazione sulla decisione imprenditoriale (*Interessenausgleich*), mentre la vera e propria codecisione, con il ruolo suppletivo dell'*Einigungsstelle*, si riscontra soltanto sul piano sociale (*Sozialplan*), volto a temperare le conseguenze negative per i lavoratori delle modifiche aziendali programmate (§ 112, BetrVG 1972).

In questo ambito si può muovere, ovviamente, anche l'autonomia collettiva. Rispetto al consiglio d'azienda, il sindacato ha certamente le mani più libere nella negoziazione del piano sociale, visto che non è vincolato alla collaborazione di buona fede nell'interesse dell'unità produttiva, di cui al § 2, co. 1, BetrVG 1972, e può anche ricorrere, se lo ritiene necessario, allo sciopero, mentre il conflitto industriale è severamente precluso al *Betriebsrat*. Poiché il controllo giudiziale non si estende né alla ragionevolezza, né alla sostenibilità delle richieste sindacali, il *Sozialplan* negoziato dal sindacato può risultare senz'altro più vantaggioso rispetto a quello ottenibile dal consiglio d'azienda mediante la pronuncia dell'organismo arbitrale¹³⁴. D'altro canto, mentre il *Sozialplan* di cui al § 112, BetrVG 1972, grazie ai meccanismi codecisori, verrà sempre a esistenza, l'effettiva stipulazione del piano sociale negoziato dal sindacato e i suoi contenuti concreti dipendono integralmente dai rapporti di forza tra gli attori sociali.

Il ruolo del consiglio d'azienda nella gestione delle crisi aziendali è stato oggetto di un serrato dibattito tra la fine dello scorso secolo e l'inizio del nuovo¹³⁵. In quel periodo l'economia tedesca si sta adattando, non senza difficoltà, alle nuove condizioni derivanti dalla riunificazione e dalla scomparsa del blocco socialista, con l'ampliamento dei mercati e l'intensificazione della concorrenza globale che ne conseguono. Sono numerose le imprese che devono riposizionarsi e ridurre stabilmente i propri costi fissi, compresi quelli salariali. La via prescelta è quella delle «Alleanze per il lavoro e la competitività» (*Bündnisse für Arbeit und Wettbewerbsfähigkeit*), accordi tra il *Betriebsrat* e il datore di lavoro che incidono *in pejus* principalmente sulle retribuzioni e sull'orario, offrendo in cambio stabilità occupazionale e, talvolta, nuovi investimenti. Tuttavia, quando queste pattuizioni pretendono di derogare ai contratti collettivi, si trovano di fronte l'ostacolo insormontabile del § 77, co. 3, BetrVG, che non consente alle *Betriebsvereinbarungen* di occuparsi delle condizioni di lavoro abitualmente regolate dalla contrattazione collettiva.

Scartata, dunque, la via dell'attacco frontale, la prassi si orienta verso patti, talora riservati, tra le direzioni aziendali e i consigli d'azienda

¹³⁴ Däubler, 2022, 596-597.

¹³⁵ Sul quale v. diffusamente Däubler, 2022, 588 ss.

(*Betriebsabsprachen*), privi di efficacia *erga omnes*, i cui contenuti derogatori vengono fatti transitare in apposite novazioni dei contratti individuali di lavoro. Tali accordi, a volte, sono anche oggetto di referendum tra i lavoratori. La giurisprudenza, inizialmente cauta (*Arbeitsgericht Marburg* del 7 agosto 1996, caso *Viessmann*), stronca successivamente queste prassi con la sentenza *Burda* (*Bundesarbeitsgericht* del 20 aprile 1999). Il Tribunale federale del lavoro inibisce al datore di stipulare accordi con il consiglio d'azienda o di negoziare "in serie" con i lavoratori condizioni peggiorative del contratto collettivo, perché tali comportamenti costituiscono una palese violazione del diritto di associazione sindacale e contrattazione collettiva, sancito dall'art. 9, § 3, *Grundgesetz*¹³⁶.

A questo punto, la questione entra prepotentemente nell'arena politica: i liberali e i cristiano democratici, all'epoca all'opposizione del Governo rosso-verde di Gerhard Schröder, presentano disegni di legge volti a legittimare le alleanze per il lavoro, anche in deroga ai contratti collettivi, purché contengano clausole di stabilità occupazionale e siano sostenute dal consenso maggioritario dei lavoratori (2/3 o 75%, a seconda delle proposte)¹³⁷. L'ostilità del Governo e i dubbi di legittimità costituzionale¹³⁸ impediscono l'approvazione di questi progetti. La riforma del 2001 si limita a inserire nel BetrVG 1972 un nuovo § 92a, rubricato «garanzia dell'occupazione» (*Beschäftigungssicherung*). Si tratta di una previsione anodina, che attribuisce al consiglio d'azienda soltanto il diritto di proporre e discutere con il datore misure per salvaguardare e incentivare l'occupazione: non stupisce che abbia avuto uno scarso impatto applicativo. Nel frattempo, peraltro, l'autonomia collettiva si appropria progressivamente della materia: si generalizzano nei contratti collettivi le «clausole di apertura», che fissano le regole e i limiti delle modifiche *in pejus* ad opera delle pattuizioni aziendali, prevedendo altresì l'approvazione da parte delle organizzazioni stipulanti il contratto collettivo¹³⁹.

E così, nonostante che il fenomeno abbia assunto all'inizio del nuovo millennio carattere massiccio¹⁴⁰, esso si incanala progressivamente nel solco di un decentramento, *bon gré mal gré* governato dalla contrattazione collettiva di categoria. La Germania ha, dunque, assimilato senza adattamenti del quadro legislativo la sfida del decentramento del sistema di relazioni industriali, evitando di minare la centralità della contrattazione collettiva di categoria.

¹³⁶ Däubler, 2022, 595.

¹³⁷ Däubler, 2022, 591-592.

¹³⁸ Mentre la libertà sindacale e la contrattazione collettiva godono di copertura costituzionale diretta ad opera del § 9, co. 3, *Grundgesetz*, la *Mitbestimmung* non gode di ancoraggio nella legge fondamentale, se non in via indiretta, grazie all'art. 20, che contiene il principio dello stato sociale. Cfr. Corti, 2012, 127-128, ove anche opportuni riferimenti bibliografici.

¹³⁹ Däubler, 2022, 595-596.

¹⁴⁰ Nel 2003 avevano stipulato *Bündnisse für Arbeit* una quota di imprese compresa tra il 20 e il 30%: la moneta di scambio più diffusa era, ovviamente, la garanzia di stabilità occupazionale. Cfr. Däubler, 2022, 596.

Questo è un risultato piuttosto sorprendente, se si pensa che intorno agli stessi anni la legge è intervenuta a forzare il decentramento della contrattazione collettiva non solo in Paesi in cui domina il formante legale (Francia e Spagna), ma perfino in Italia (v. l'art. 8, d.l. n. 138/2011), dove, invece, la responsabilità di governare il sistema della contrattazione collettiva riposa tradizionalmente sulle spalle dei partner sociali¹⁴¹.

Tra i punti di forza della partecipazione a livello aziendale si possono annoverare le proficue sinergie che si sono realizzate sia con l'azione sindacale, sia con la cogestione a livello societario. Sotto il primo profilo, vinte le iniziali diffidenze, la collaborazione tra i *Betriebsräte* e i sindacati si è andata costantemente rafforzando, trasformando il consiglio in una sorta di rappresentanza di base del sindacato¹⁴². Del resto, i dati più recenti (2018) confermano che circa il 70% dei consiglieri è organizzato sindacalmente¹⁴³: si comprende, così, perché il numero dei delegati del sindacato in azienda (*Vertrauensleute*), le cui (esigue) prerogative sono regolate anche dai contratti collettivi, si siano dimezzati tra il 1981 e il 2012 perfino nel settore metalmeccanico, ove sono stati tradizionalmente più diffusi¹⁴⁴. In questa situazione, i rischi più consistenti per la collaborazione tra sindacati e *Betriebsräte* risiedono nell'indebolimento del sindacato, che perde costantemente iscritti ormai da molti anni e riesce ad assicurare sempre più a fatica il necessario supporto ai consigli, in termini di consulenza e di formazione dei loro membri¹⁴⁵. Insomma, proprio dalla crisi del sindacato, garante delle istanze di solidarietà categoriale e generale, proviene il pericolo più forte che il *Betriebsrat* si trasformi in una sorta di sindacato aziendale.

Nelle imprese più grandi, quelle in cui il consiglio di sorveglianza è partecipato, la cooperazione tra i rappresentanti dei lavoratori in tale organo e il consiglio d'azienda si dimostra particolarmente efficace soprattutto quando sia mediata dal sindacato, che nella cogestione del settore carosiderurgico e in quella quasi-paritaria dispone di seggi riservati¹⁴⁶. Il legislatore tedesco degli

¹⁴¹ Cfr. *amplius* Corti, 2018, spec. 409 ss.

A comparative overview.

¹⁴² Däubler, 2022, 514.

¹⁴³ Däubler, 2022, 521.

¹⁴⁴ Däubler, 2022, 517.

¹⁴⁵ Cfr. Däubler, 2022, 522-524, che sottolinea come questi rischi siano assai più lievi in Austria, dove le camere del lavoro (*Arbeiterkammern*), organi pubblici cui appartengono obbligatoriamente tutti i lavoratori, si trovano in condizioni assai più favorevoli per offrire il necessario sostegno all'attività dei *Betriebsräte*. V. *amplius* anche Cerny, 2022, spec. 706-709.

¹⁴⁶ Tuttavia, un ostacolo non banale a tale collaborazione è rappresentato dall'obbligo di fedeltà (*Treupflicht*), che è imposto a tutti i membri del consiglio di sorveglianza, compresi quelli di parte lavoratrice. Una sua specifica emanazione è l'obbligo di riservatezza, che, secondo la giurisprudenza, impedirebbe ai consiglieri-lavoratori di rivelare informazioni (oggettivamente) di carattere riservato financo ai loro colleghi del *Betriebsrat*. Cfr. le considerazioni assai critiche di Däubler, 2022, 535-538.

anni '70 ebbe cura di tenere il *Betriebsrat* lontano da un'incidenza diretta sulle decisioni imprenditoriali, poiché riteneva che la sede più appropriata per consentire ai rappresentanti dei lavoratori di influire su tali determinazioni fosse, anche sotto il profilo costituzionale, l'*Aufsichtsrat*. Ma una tale influenza si è mai realmente verificata? Qui la risposta di Däubler è estremamente negativa: nella maggioranza dei casi ciò non avviene, perché nel consiglio di sorveglianza vengono discussi progetti già ampiamente preconfezionati dal consiglio di direzione (*Vorstand*), spesso in accordo con i rappresentanti degli azionisti¹⁴⁷.

Non mancano, però, le eccezioni, specialmente quando i lavoratori riescono a mobilitare in un gioco di squadra tutti i livelli di rappresentanza: il sindacato, il consiglio d'azienda, i loro membri nel consiglio di sorveglianza. Allora è possibile che si riesca a evitare la chiusura o la rilocalizzazione di impianti, influenzando anche sulla distribuzione delle commesse tra di essi, come accaduto nella vicenda degli stabilimenti tedeschi di General Motors. Non sono, invece, documentati casi in cui «la rappresentanza dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza sia riuscita ad avviare nuove produzioni o ad accelerare la politica aziendale in una determinata direzione»¹⁴⁸. D'altronde, un tale livello di influenza non è mai stato conseguito nemmeno dai sistemi che riposano integralmente sulla contrattazione collettiva per realizzare il coinvolgimento dei lavoratori, neppure nei periodi in cui i rapporti di forza erano più propizi al movimento sindacale, come dimostra icasticamente la vicenda italiana dei cd. “contratti di sviluppo” del 1974, ben presente a Däubler, che la cita espressamente¹⁴⁹.

Al centro di molte novità del BetrVG 1972 vi è il rapporto tra l'uomo e la tecnica, molto sentito nella Germania degli anni '70¹⁵⁰. Un diritto di codecisione, sancito allora per la prima volta, si mostra oggi di particolare utilità per affrontare le sfide della digitalizzazione: il § 87, co. 1, n. 6, sugli strumenti di controllo a distanza dell'attività dei lavoratori (v. *retro* anche il par. precedente). Rimasto immutato dalla sua introduzione, esso vede il proprio campo di applicazione ampliarsi quotidianamente nell'ambito dei processi produttivi di Industria 4.0, nei quali le funzioni di direzione e di controllo risultano sempre più inestricabilmente connesse. In altri termini, il § 87, co. 1, n. 6 si va trasformando in una sorta di clausola generale di codecisione delle innovazioni tecnologiche¹⁵¹.

Grazie anche a un'interpretazione giurisprudenziale estensiva della previsione ora menzionata, il *Betriebsrat* può assurgere al ruolo di cogestore attivo dell'innovazione in azienda, anche se molto spesso non si dimostra in

¹⁴⁷ Cfr. Däubler, 2022, 539.

¹⁴⁸ Così Däubler, 2022, 540.

¹⁴⁹ Cfr. Däubler, 2022, 540.

¹⁵⁰ Däubler, 2022, 612.

¹⁵¹ Cfr. Däubler, 2022, 613.

grado di sfruttare appieno le proprie prerogative¹⁵². Sotto questo profilo, la riforma del 2021 ha offerto un importante contributo, consentendo al consiglio d'azienda di ricorrere a un esperto retribuito dal datore di lavoro quando si discuta dell'introduzione di dispositivi di intelligenza artificiale (§ 80, co. 3, e § 90, co. 1, n. 3, BetrVG 1972)¹⁵³. In questa situazione, stride ancora di più la riforma dell'art. 4, stat. lav., operata dal *Jobs Act*. Questa disposizione, della quale già in epoca risalente autorevole dottrina italiana aveva sottolineato le similitudini con i meccanismi codecisionali della *betriebliche Mitbestimmung* tedesca¹⁵⁴, è stata riscritta nel 2015 in modo da restringere il campo di applicazione della partecipazione sindacale, con l'esclusione, in particolare, degli «strumenti di lavoro» (art. 4, co. 2, stat. lav.), ovvero proprio di quei dispositivi tecnologici nei quali i moderni processi produttivi tendono a concentrare le funzioni di controllo. Insomma, mentre l'ordinamento tedesco punta a gestire le sfide della digitalizzazione nelle aziende coinvolgendo i rappresentanti dei dipendenti, il legislatore italiano sembra muoversi esattamente nella direzione opposta¹⁵⁵.

Le nuove tecnologie dell'informazione e comunicazione stanno anche creando nuove tipologie di lavoratori, come i *rider* e i lavoratori delle piattaforme, che con grande difficoltà possono essere rappresentati dai *Betriebsräte*, anche quando ne venga riconosciuta la natura subordinata¹⁵⁶. E qui si transita ai punti di debolezza della *betriebliche Mitbestimmung*.

In primis, essa riguarda ancora i lavoratori subordinati tradizionali, anche con contratti di tipo speciale, ma non si spinge ad abbracciare la parasubordinazione e, tanto meno, la nuova autonomia. Ma vi è di più. Nel complesso, i consigli d'azienda dispongono di poteri assai esigui per intervenire sulle condizioni dei cd. *peripheral workers* operanti nell'unità produttiva¹⁵⁷. Il loro diritto di veto *ex* § 99, co. 2, BetrVG 1972 (*v. retro* il par. precedente) viene spuntato dal costante orientamento giurisprudenziale, che ritiene tale diritto esercitabile esclusivamente quando il contratto a termine o la somministrazione di lavoro siano in sé contrarie a un divieto di legge, contratto collettivo o pattuizione aziendale, e non quando siano *contra legem* le condizioni di lavoro alle quali il lavoro viene prestato¹⁵⁸. L'applicazione del § 99, co. 2 ai lavoratori autonomi o a quelli operanti nell'ambito di contratti di appalto è poi ancora più rara e problematica: insomma, il *Betriebsrat* è stato concepito per rappresentare e difendere gli interessi del *core workers*, e si adatta con fatica all'eterogeneità dei lavoratori che operano oggi nei contesti produttivi¹⁵⁹.

¹⁵² Däubler, 2022, 616-617.

¹⁵³ Däubler, 2022, 612.

¹⁵⁴ V. Pedrazzoli, 1991, 26.

¹⁵⁵ Per un confronto fra Italia e Germania su queste tematiche v. Corti, 2022.

¹⁵⁶ Cfr. Däubler, 2022, 624 ss.

¹⁵⁷ Däubler, 2022, 575 ss.

¹⁵⁸ Cfr. Däubler, 2022, 576-577.

¹⁵⁹ Così Däubler, 2022, 581.

Il maggior elemento di debolezza della cogestione aziendale è senz'altro costituito dal suo ambito di applicazione effettivo, che è limitato a una percentuale infima di quello potenziale del BetrVG 1972 e copre, comunque, assai meno della metà dei lavoratori che avrebbero diritto a costituire un *Betriebsrat*. Secondo i dati del 2017, solo il 9% delle unità produttive con almeno 5 dipendenti dispone di un *Betriebsrat*, e il tasso di copertura dei lavoratori si aggira intorno al 40% nella Germania dell'ovest e al 37% in quella dell'est¹⁶⁰. Come è facilmente intuibile, la presenza dei *Betriebsräte* progredisce esponenzialmente con l'aumento delle dimensioni aziendali, cosicché la cogestione aziendale (come, del resto, quella societaria) è un fenomeno tipico delle imprese medio-grandi.

La circostanza che desta maggiore apprensione, tuttavia, è che la diminuzione dei lavoratori rappresentati dai *Betriebsräte* è un *trend* ormai consolidato da tempo, e nemmeno la riforma del 2001, approvata con il fine precipuo di contrastare il fenomeno, pare aver sortito alcun effetto su di esso. Del resto, le cause che ostacolano la costituzione dei consigli d'azienda sono molteplici e complesse: la tutela dei promotori è robusta, ma non priva di lacune; i vantaggi della cogestione appaiono spesso incerti ai lavoratori; la procedura di costituzione "semplificata", introdotta nel 2001 e ampliata nel 2021, è soltanto più veloce, ma non certo meno complessa di quella ordinaria; le tecniche di contrasto poste in essere dai datori di lavoro contrari alla cogestione non di rado hanno successo¹⁶¹; il clima nei luoghi di lavoro e nella società è oggi meno sintonico con l'idea della cogestione rispetto a quanto accadeva negli anni '70, quando, non a caso, si è raggiunta la vetta massima di lavoratori rappresentati dai *Betriebsräte* (65,6% nel 1979).

D'altro canto, le possibili tecniche di contrasto più efficaci delle tendenze in atto sono state ampiamente dibattute e proposte in dottrina: utilizzo di incentivi normativi per le unità produttive dotate di *Betriebsrat*; ulteriore potenziamento delle tutele per i promotori; introduzione dell'obbligo datoriale di attivarsi per l'istituzione del consiglio d'azienda, come accade nel settore pubblico¹⁶²; digitalizzazione della procedura di costituzione nelle unità produttive di minori dimensioni; nomina del *Betriebsrat* da parte del giudice, alla stregua di quanto accade quando sia l'*Aufsichtsrat* a non essere cogestito, in violazione delle disposizioni di legge. La circostanza che nemmeno i Governi più vicini al sindacato si siano mai spinti a proporre l'adozione delle misure più efficaci, a partire dall'obbligo datoriale di attivarsi, fa sorgere il sospetto che

¹⁶⁰ Per questi dati, come anche per un'ampia discussione di questa criticità, v. Däubler, 2022, 551 ss.

¹⁶¹ Per un'analisi e una discussione delle strategie utilizzate per "addomesticare" i consigli d'azienda e liberarsi dei membri più riottosi, all'elaborazione delle quali partecipano talora anche studi legali specializzati, v. Däubler, 2022, 543 ss.

¹⁶² E in altri ordinamenti europei, come quello francese e olandese: v. *retro* il par. 3, anche alla nota 34. Sulla peculiare esperienza della cogestione nel pubblico impiego v. Däubler, 2022, 400 ss.

alla configurazione attuale della *betriebliche Mitbestimmung* sia sotteso «un compromesso politico, che non è esplicitato da nessuna parte»: ovvero che «ai sensi del diritto vigente, è il singolo datore di lavoro a decidere in ultima analisi se vuole avere un consiglio d'azienda oppure no»¹⁶³. Nonostante le radici profonde che la cogestione aziendale ha gettato nella società e nell'economia tedesche, frutto di un'evoluzione ormai più che secolare, il consenso dei datori di lavoro su di essa permane ancora precario e affatto scontato, e la politica, di ogni colore, non intende forzare la mano.

7. I temi della tutela ambientale si sono posti assai precocemente nella società tedesca: il partito dei verdi (*Die Grünen*) viene ufficialmente costituito nel 1980, ma nella società civile erano già da tempo attivi movimenti ecologisti e fin dagli anni '70 si era radicato nell'ordinamento tedesco uno specifico settore del diritto amministrativo, l'*Umweltrecht*¹⁶⁴. Contrariamente a quanto abitualmente si crede, la sensibilità per i problemi dell'inquinamento e per la protezione della natura, e la consapevolezza della scarsità delle risorse e dei limiti del capitalismo nel loro utilizzo, sono ben presenti anche nel movimento sindacale e nei consigli d'impresa quanto meno fin dai primi anni '70 del secolo scorso¹⁶⁵. Tra la fine degli anni '80 e gli anni '90 si travalica anche il confine del dibattito teorico: nel settore chimico, che per ovvi motivi è quello più direttamente interessato, nel 1999 si contano, a livello d'impresa o di unità produttiva, 63 pattuizioni aziendali che hanno per oggetto la riconversione ecologica della produzione¹⁶⁶.

In questa situazione, la diffusa impressione di una scarsa empatia del mondo sindacale e dei rappresentanti dei lavoratori nelle aziende per le sorti della natura e del pianeta è riconducibile principalmente a tre fattori: la scarsa capacità di comunicazione su queste tematiche del sindacato; la prevalenza del momento analitico, senza sviluppo di un programma concreto di azione sui temi ecologici; la debolezza della trama istituzionale, che tuttora attribuisce ai consigli d'azienda limitati poteri in questo ambito e, soprattutto, nessun diritto

¹⁶³ Così Däubler, 2022, 571.

¹⁶⁴ Benché le radici di questo nuovo ramo del diritto amministrativo affondino nell'Ottocento, è tra il 1971 e il 1980 che vengono approvate ben sei leggi ambientali, che spaziano dai rifiuti e dalle immissioni alla tutela delle acque e delle foreste. In questo ambito, la Repubblica federale tedesca si collocherà rapidamente tra i Paesi leader in Europa. Cfr. *amplius* Wesel, 2019, 132 ss.

¹⁶⁵ V., anche per i riferimenti a pubblicazioni di carattere sindacale, Däubler, 2022, 630-631. Del resto, già nella campagna elettorale di Willy Brandt per le elezioni del 1961 si chiedeva «un cielo blu sopra la Ruhr» (Wesel, 2019, 134).

¹⁶⁶ La tragedia di Seveso e gli elevati livelli di inquinamento del Reno avevano sicuramente fatto da catalizzatore per la diffusione di tali accordi: cfr. Däubler, 2022, 631-632.

di codecisione (*Mitbestimmung*)¹⁶⁷. Sotto quest'ultimo profilo, occorre segnalare che le questioni ambientali hanno trovato ospitalità nell'ordito del BetrVG 1972 principalmente grazie alla riforma del 2001¹⁶⁸.

Anzitutto, la promozione della «tutela ambientale dell'unità produttiva» (*betrieblicher Umweltschutz*) diventa uno dei compiti del *Betriebsrat*, a fianco delle più tradizionali tematiche della salute e sicurezza del lavoro (§ 80, co. 1, n. 9, BetrVG 1972): con l'espressione «*betrieblicher Umweltschutz*» si intende l'influenza esercitata dall'unità produttiva sull'ambiente esterno (§ 89, co. 3, BetrVG 1972)¹⁶⁹. Il consiglio d'azienda deve, dunque, adoperarsi affinché tutte le prescrizioni in materia siano rispettate (§ 89, co. 1). Il datore di lavoro, d'altro canto, è tenuto a coinvolgerlo sulle questioni e sulle ispezioni che riguardino la tutela ambientale dell'unità produttiva, e a comunicargli adempimenti e disposizioni provenienti dagli organi competenti (§ 89, co. 2).

Ovviamente, il *Betriebsrat* dovrà ricevere ogni necessaria informazione in merito al *betrieblicher Umweltschutz*, ai sensi del § 80, co. 2, 1° cpv., BetrVG 1972, che prescrive al datore di lavoro di informare tempestivamente e in maniera completa il consiglio d'azienda al fine di consentirgli di svolgere adeguatamente i propri compiti¹⁷⁰. Non va poi dimenticato che, nelle unità produttive di maggiori dimensioni (più di 100 dipendenti), tali informazioni devono essere oggetto di comunicazione e discussione all'interno del comitato economico (*Wirtschaftsausschuss*) (§ 106, co. 3, n. 5a), che viene nominato dal *Betriebsrat* e ha la funzione di approfondire l'interlocuzione con l'azienda sulle *wirtschaftliche Angelegenheiten*. La direzione è tenuta altresì a concedere permessi retribuiti per la formazione dei componenti del *Betriebsrat* sulle tematiche connesse al *betrieblicher Umweltschutz*, ai sensi del § 37, co. 6, nonché, in forza del § 40, co. 2, a fornire al consiglio ogni strumento utile per lo svolgimento dei propri compiti anche con riguardo alle problematiche

¹⁶⁷ Occorre segnalare che diverse leggi in materia di tutela dell'ambiente prevedono la nomina, da parte del datore di lavoro, di delegati (*Beauftragte*) che svolgono le loro funzioni con carattere di indipendenza e in collaborazione con le pubbliche autorità, godendo anche di una tutela rafforzata contro i licenziamenti: v., per es., la legge sulle immissioni e quella sull'economia circolare e sullo smaltimento ecologico dei rifiuti. Quando il datore ricorra a una soluzione interna per la loro designazione, il *Betriebsrat* gode del diritto di veto di cui al § 99, BetrVG 1972 (v. *retro* il par. 5). Cfr. Däubler, 2022, 465-466.

¹⁶⁸ Rimaste, peraltro, nell'ombra nel periodo successivo, come rileva Däubler, 2022, 632.

¹⁶⁹ Più precisamente, «per tutela ambientale dell'unità produttiva si devono intendere [...] tutte le misure personali e organizzative, nonché tutte le misure inerenti agli edifici, agli spazi, agli impianti, ai processi produttivi, ai cicli di lavorazione e ai posti di lavoro che servono alla tutela dell'ambiente» (§ 89, co. 3, BetrVG 1972).

¹⁷⁰ Däubler, 2022, 632.

ambientali del *Betrieb*¹⁷¹.

Il consiglio d'azienda può naturalmente avanzare proposte in questo ambito: del resto, il § 88, n. 1a, BetrVG 1972 menziona espressamente la possibilità di stipulare le cd. «pattuizioni aziendali libere» (*freiwillige Betriebsvereinbarungen*), ovvero non coercibili tramite l'*Einigungsstelle*, sulle «misure relative alla tutela ambientale dell'unità produttiva». Tuttavia, negli ormai 20 anni successivi alla riforma del 2001, che ha introdotto la previsione, non è dato riscontrare alcuna pronuncia giudiziale sull'interpretazione di accordi di questo tipo: si deve desumere che ve ne siano stati assai pochi¹⁷². D'altro canto, le stesse pattuizioni aziendali che alla fine del secolo scorso si sono moltiplicate nell'industria chimica, non risultano essere state rinnovate o attualizzate: insomma, sembrano essere state le figlie di un'emergenza contingente più che l'inizio di una stabile collaborazione tra i *Betriebsräte* e le imprese del settore sulle tematiche ambientali.

Va, peraltro, osservato che, essendo i problemi della transizione ecologica chiaramente trasversali, non sono poche le «questioni sociali» di cui al § 87, co. 1, BetrVG 1972, che potrebbero coinvolgere anche aspetti *green*: e, come si è visto *retro* (par. 5), in questi ambiti il consiglio d'azienda gode di veri e propri diritti di codecisione, con coinvolgimento dell'organismo arbitrale. Gli spazi di azione più rilevanti si aprono in riferimento alla tutela della salute e sicurezza sul lavoro (§ 87, co. 1, n. 7), perché moltissime regole di tutela ambientale proteggono al contempo la vita e la salute dei lavoratori¹⁷³. Ma si pensi anche alle prerogative del *Betriebsrat* in materia di amministrazione delle istituzioni sociali aziendali (§ 87, co. 1, n. 8), ove potrebbe attivamente contribuire all'introduzione di menù vegetariani e vegani o all'eliminazione dei contenitori in plastica, o a quelle sulla retribuzione variabile (§ 87, co. 1, nn. 10-11), ove potrebbero ben essere introdotti obiettivi di sostenibilità ambientale¹⁷⁴.

Non vi sono dubbi che una vera e propria *Mitbestimmung* sulle misure relative alla tutela ambientale dell'unità produttiva possa essere introdotta mediante pattuizione aziendale. Infatti, questa via è sicuramente percorribile per tutte le materie che sono menzionate come possibile oggetto di *freiwillige Betriebsvereinbarungen* nel § 88, BetrVG 1972, come accade, appunto, nel caso del *betrieblicher Umweltschutz*¹⁷⁵. Altrettanto legittimi appaiono i contratti collettivi che abbiano la stessa finalità: d'altro canto, la giurisprudenza ha accettato i diritti di codecisione di fonte contrattuale collettiva sulle assunzioni,

¹⁷¹ Già prima della riforma del 2001, il tribunale del lavoro del *Land Hessen* aveva ritenuto che il datore di lavoro fosse tenuto all'acquisto della rivista «Lavoro ed ecologia» per il *Betriebsrat*: cfr. Däubler, 2022, 633.

¹⁷² Cfr. Däubler, 2022, 634.

¹⁷³ La tutela dell'ambiente e quella della salute e sicurezza del lavoro possono essere rappresentate come due cerchi che si intersecano: così Däubler, 2022, 635.

¹⁷⁴ Cfr. Däubler, 2022, 635.

¹⁷⁵ Cfr. Däubler, 2022, 637.

i licenziamenti e la durata dell'orario di lavoro¹⁷⁶. Per ottenere accordi di questo tipo, i sindacati possono utilizzare anche gli strumenti dello sciopero e del conflitto collettivo, che non sono, invece, accessibili al *Betriebsrat* per ottenere pattuizioni aziendali recanti diritti di codecisione. Ma i lavoratori non mostrano una particolare propensione agli scioperi per il clima: il movimento *Fridays for future* ha dimostrato con chiarezza che, almeno attualmente, sono altre le categorie di cittadini disposte a mobilitarsi per obiettivi ambientali e una più rapida transizione ecologica¹⁷⁷.

Questo quadro, d'altro canto, è comune anche al nostro sistema di relazioni industriali, dove cominciano certo a comparire interessanti contratti collettivi aziendali che fissano obiettivi di riduzione dell'impatto ambientale delle produzioni¹⁷⁸, agendo specialmente sulla leva della retribuzione incentivante, ma la questione non è al centro dell'attenzione delle parti sociali, né si assiste a una mobilitazione dei lavoratori su questi temi.

E qui vengono in rilievo i «limiti immanenti della cogestione» in questo ambito, come li definisce Däubler¹⁷⁹. Molto frequentemente i processi di decarbonizzazione e di transizione ecologica, decisi dai *policy makers*, possono essere soltanto accompagnati a livello aziendale, con un attivo coinvolgimento del consiglio d'azienda nei conseguenti processi di ristrutturazione produttiva, ma i partner sociali dell'impresa non sono realisticamente in grado di fare di più di quanto prescritto dalla legge. Anzi, in molti casi i lavoratori e i loro rappresentanti si troveranno dall'altra parte della barricata, a difendere produzioni senza futuro o, quanto meno, a cercare di ritardarne il superamento. Con riferimento a queste realtà è fondamentale il ruolo dei poteri pubblici, di sostegno e supporto ai lavoratori che perderanno la propria occupazione¹⁸⁰.

Le riflessioni appena svolte non sminuiscono l'utilità, *de iure condendo*, dell'introduzione di un vero e proprio diritto di codecisione su queste tematiche, che consenta ai partner sociali di muoversi con maggiore efficacia negli spazi lasciati liberi dalla normativa di carattere imperativo, come già avviene, per esempio, in materia di salute e sicurezza sul lavoro. Una prerogativa di questo tipo, anche quando fosse collegata a un diritto di iniziativa del *Betriebsrat*, non incontrerebbe ostacoli di tipo costituzionale, con riferimento, per esempio, alla libertà di impresa, garantita dall'art. 12, co. 1,

¹⁷⁶ Däubler, 2022, 637-638. L'autore ha dedicato una delle sue più importanti opere monografiche al tema dello sviluppo della *Mitbestimmung* tramite la contrattazione collettiva, esaminandone con cura i vincoli ordinamentali. V. Däubler, 1976.

¹⁷⁷ Cfr. Däubler, 2022, 637-638.

¹⁷⁸ Cfr. Tomassetti, 2018, spec. 228 ss.; Carta, 2022, spec. 314 ss.

¹⁷⁹ V. le lucide riflessioni di Däubler, 2022, 636-637.

¹⁸⁰ È quanto accade negli ultimi tempi con sempre maggiore frequenza nel nostro Paese nel settore dei trasporti e della produzione di autoveicoli, ove il sindacato cerca di mitigare, con il coinvolgimento degli attori pubblici, le conseguenze occupazionali delle trasformazioni produttive legate alla transizione ecologica: cfr. Carta, 2022, 323-324.

*Grundgesetz*¹⁸¹. Insomma, il consiglio d'azienda ben potrebbe, esercitando un tale diritto, proporre processi produttivi meno inquinanti e, in caso di rifiuto datoriale, richiedere la pronuncia dell'*Einigungsstelle*.

I conseguenti limiti indiretti alla libertà d'impresa rientrerebbero nella sua regolazione, come del resto avviene quando vengono esercitati altri diritti di codecisione. Per un verso, ai sensi del § 76, co. 5, 3° cpv., BetrVG 1972 l'organismo arbitrale deve assumere la propria decisione «secondo equità, tenendo conto in modo adeguato degli interessi dell'unità produttiva e dei lavoratori coinvolti»: cosicché, non potrebbero essere imposti al datore di lavoro oneri economici eccessivi, e non verrebbe incisa la decisione imprenditoriale sull'oggetto della produzione, ma si tratterebbe piuttosto di sostituire un procedimento a maggior impatto ambientale con uno meno invasivo. Per altro verso, una tale regolazione della libertà d'impresa troverebbe opportuno referente costituzionale nell'art. 20a, *Grundgesetz*, che impegna ora lo Stato a tutelare l'ambiente naturale e gli animali, anche nell'interesse delle future generazioni¹⁸².

Un diritto di codecisione sulle misure di tutela dell'ambiente era già presente in taluni risalenti progetti di riforma della legge sull'ordinamento aziendale: il disegno di legge della frazione socialdemocratica del Bundestag del 1988, quello del DGB dello stesso anno, e quello dei verdi dell'anno successivo¹⁸³. La più recente proposta del DGB di revisione del BetrVG 1972, presentata in occasione del cinquantesimo di questa legge, inserisce tra le questioni sociali oggetto di *Mitbestimmung* «le misure atte a proteggere l'ambiente e il clima».

L'esame di questo progetto di legge conclude anche il contributo al volume di Däubler¹⁸⁴. Si tratta di un testo ambizioso, che affronta in modo organico tutte le principali criticità che l'esperienza applicativa del BetrVG 1972 e dei suoi predecessori ha palesato. Anzitutto, vengono ampliate le vie per la costituzione del *Betriebsrat* nelle unità produttive che ne sono prive, mediante maggiori poteri di iniziativa sindacale, pur senza giungere a un obbligo datoriale di istituire il consiglio; nel complesso, viene anche rafforzata la posizione dei sindacati in azienda. In secondo luogo, la nozione di lavoratore rilevante per il BetrVG 1972 viene estesa per includervi anche i parasubordinati (*Arbeitnehmerähnliche Personen*), e, tramite contratto collettivo o pattuizione aziendale, sarà anche possibile ricomprendere nel cono applicativo della legge i lavoratori autonomi e i lavoratori impegnati in appalti. Compagno, poi, una serie di diritti per i singoli lavoratori (libertà di pensiero, diritto di informazione sulle questioni che li riguardano), e viene facilitata in vari modi l'operatività del consiglio d'azienda: potenziamento delle aspettative; maggiori possibilità di ricorrere a esperti; ridimensionamento degli obblighi di riservatezza; estensione dell'azione inibitoria alla tutela di tutti i diritti del *Betriebsrat*, e non

¹⁸¹ Cfr. Däubler, 2022, 638-639.

¹⁸² Questa modifica costituzionale è stata realizzata nel 1994.

¹⁸³ Däubler, 2022, 638.

¹⁸⁴ Däubler, 2022, 640 ss.

soltanto di quelli di codecisione.

L'elenco dei diritti di codecisione viene rinfoltito in ogni ambito. Quanto alle questioni sociali, oltre alle misure di protezione dell'ambiente e del clima, si aggiungono, *inter alia*: l'introduzione del lavoro da remoto; tutte le questioni che ruotano intorno al posto di lavoro¹⁸⁵; i carichi di lavoro; le misure per la tutela della dignità e dei diritti della personalità degli individui; la protezione dei dati in azienda; i differenziali retributivi massimi dei manager rispetto ai lavoratori dei livelli di inquadramento più elevati; l'introduzione del lavoro in *team*; l'introduzione e lo svolgimento di programmi di formazione continua.

Con riguardo alle questioni del personale, vengono assoggettati a codecisione, *inter alia*, il piano del personale e le misure per la tutela dell'occupazione. Il diritto di veto del *Betriebsrat* di cui al § 99, BetrVG 1972 (v. *retro* il par. 5) viene ampliato ai contratti di appalto e lavoro autonomo, se rientrano nell'ordinario ciclo produttivo; più in generale, il veto potrà essere esercitato anche quando le condizioni contrattuali offerte siano in contrasto con la legge, il contratto collettivo o una pattuizione aziendale, e non più soltanto quando sia l'assunzione (o il ricorso al lavoro interinale) a essere illegittimo. La posizione del consiglio d'azienda viene rafforzata anche sui licenziamenti: la sua opposizione comporterà l'inefficacia del recesso fino alla pronuncia del giudice.

Nell'ambito delle questioni economiche, i cambiamenti più rilevanti investono le modifiche aziendali (*Betriebsänderungen*): l'elenco è stato rimpinguato¹⁸⁶ e il diritto di codecisione del consiglio d'azienda viene anticipato al momento della conciliazione di interessi (*Interessenausgleich*), e non più confinato soltanto alle conseguenze sociali della decisione imprenditoriale, ovvero al piano sociale (*Sozialplan*).

Le prospettive concrete di recepimento di un progetto così ambizioso sono assai modeste nella corrente legislatura, come ammette lo stesso Däubler¹⁸⁷: i tre partiti attualmente al timone della Germania sono troppo eterogenei e nel loro programma di Governo i cenni alla *betriebliche Mitbestimmung* sono fuggevoli¹⁸⁸. Ma anche nel medio-lungo periodo un avanzamento così consistente delle strutture partecipative non pare possibile confidando semplicemente sulle pressioni sindacali e sulla simpatia di Governi amici: l'esperienza storica ha dimostrato che soltanto una travolgente mobilitazione

¹⁸⁵ Più precisamente: pianificazione, gestione e modificazione dei posti di lavoro, dei contesti lavorativi, dell'organizzazione del lavoro, compresi i procedimenti lavorativi e i cicli di lavorazione.

¹⁸⁶ Includendo anche il decentramento produttivo, i nuovi metodi di lavoro basati sull'introduzione di algoritmi, robot e sistemi di intelligenza artificiale.

¹⁸⁷ Cfr. Däubler, 2022, 653.

¹⁸⁸ Nel contratto di legislatura si progetta di sanzionare penalmente i comportamenti datoriali volti a ostacolare la costituzione del *Betriebsrat*, di sperimentare l'elezione *online* dell'organismo e, più complessivamente, di verificare l'impatto del *Betriebsrätemodernisierungsgesetz* del 2021. Cfr. SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP, 2021, 56.

sociale, come è accaduto dopo il primo conflitto mondiale o negli anni '70, può contribuire al salto di qualità della partecipazione dei lavoratori. Nella attuale fase di crescente segmentazione sociale, una tale mobilitazione sembra irrealistica: mentre è realistico attendersi una continua opera di *fine tuning* del BetrVG 1972, con l'obiettivo di mantenerlo costantemente aggiornato alle sfide della contemporaneità. E tale processo è relativamente indipendente dal colore dei Governi in carica.

Queste riflessioni sull'esperienza tedesca gettano un'ombra cupa sulle prospettive della partecipazione dei lavoratori nel nostro Paese. Da sempre interamente appoggiata sulle spalle dell'autonomia collettiva, fatica a consolidare e sviluppare istituti di una qualche incisività. E un eventuale supporto legislativo, ora con maggiore insistenza perorato anche dal fronte sindacale¹⁸⁹, rischia di perdere quella finestra di opportunità che si è aperta e chiusa ormai troppo frequentemente nel passato.

Riferimenti bibliografici

- Auzero G., Baugard D., Dockès E. (2019), *Droit du travail*, Paris: Dalloz.
- Biagi M., Tiraboschi M. (2014), *Forms of Employee Representational Participation*, in R. Blanpain (ed.), *Comparative Labour Law and Industrial Relations in Industrialised Market Economies*, Alphen aan den Rijn: Wolters Kluwer, 585 ss.
- Biasi M. (2013), *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzione e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Milano: Egea.
- Bordogna L., Pedersini R. (2019), *Relazioni industriali. L'esperienza italiana nel contesto internazionale*, Bologna: Il Mulino.
- Carta C. (2022), *La transizione ecologica nelle relazioni sindacali*, in «LD», 2022, 311 ss.
- Cella G.P., Treu T. (2009), *Relazioni industriali e contrattazione collettiva*, Bologna: Il Mulino.
- Cerny J. (2022), in W. Däubler, M. Kittner, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung. Mit einem Anhang zur Entwicklung in Österreich von Josef Cerny*, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: Bund Verlag, 657 ss.
- Clegg H.A. (1976), *Trade Unionism under Collective Bargaining. A Theory based on Comparisons of Six Countries*, Oxford: Basil Blackwell.
- Clegg H.A., Flanders A., Fox A. (1980), *La contesa industriale. Contrattazione conflitto potere nella scuola di Oxford*, Roma: Edizioni Lavoro.
- Cohen M., Milet L. (2023), *Le droit des comités sociaux et économiques et des comités de groupe*, Paris: LGDJ.
- Corti M. (2006), *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee (d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188)*, in «NLCC», 6, 1393 ss.
- Corti M. (2012), *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Milano: Vita e Pensiero.
- Corti M. (2018), *Flessibilità e sicurezza dopo il Jobs Act. La flexicurity italiana nell'ordinamento multilivello*, Torino: Giappichelli.

¹⁸⁹ V. la proposta di legge di iniziativa popolare, recentemente avanzata dalla CISL.

- Corti M. (2018), *The decentralisation of the collective bargaining system as a flexicurity strategy*, in G. Casale, T. Treu (a cura di), *Transformations of work: challenges for the national systems of labour law and social security. XXII World Congress of the International Society for Labour and Social Security Law*, Collana ITCILO World of Work Series, Torino: Giappichelli, 405 ss.
- Corti M. (2022), *Innovazione tecnologica e partecipazione dei lavoratori: un confronto fra Italia e Germania*, in «federalismi.it», n. 17, 113 ss.
- Däubler W. (1976), *Das Grundrecht auf Mitbestimmung und seine Realisierung durch Tarifvertragliche Begründung von Beteiligungsrechten*, Frankfurt am Main: EVA.
- Däubler W. (2022), in W. Däubler, M. Kittner, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung. Mit einem Anhang zur Entwicklung in Österreich von Josef Cerny*, 2., überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: Bund Verlag, 297 ss.
- Däubler W., Klebe T., Wedde P. (Hrg.) (2022), *BetrVG - Betriebsverfassungsgesetz: mit Wahlordnung und EBR-Gesetz (Kommentar für die Praxis)*, Frankfurt am Main: Bund Verlag.
- Della Rocca G. (1982), *La Commissione interna*, in G.P. Cella, T. Treu (a cura di), *Relazioni industriali*, Bologna: Il Mulino, 109 ss.
- Della Rocca G. (1998), *Il sindacato*, in G.P. Cella, T. Treu (a cura di), *Le nuove relazioni sindacali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Bologna: Il Mulino, 95 ss.
- Ghezzi G. (1980), *Commento all'art. 46, Cost.*, in G. Branca (a cura di), *Commentario della Costituzione. Artt. 45-47. Rapporti economici*, tomo III, Bologna-Roma: Zanichelli, 69 ss.
- Kittner M. (2022), in W. Däubler, M. Kittner, *Geschichte und Zukunft der Betriebsverfassung. Mit einem Anhang zur Entwicklung in Österreich von Josef Cerny*, überarbeitete und erweiterte Auflage, Frankfurt am Main: Bund Verlag, 33 ss.
- Mancini F. (1960), voce *Commissione interna*, in «Enciclopedia del diritto», Milano: Giuffrè, 881 ss.
- Mengoni L. (1975), *Introduzione*, in U. Prosperetti (a cura di), *Commentario allo Statuto dei lavoratori*, Tomo I, Milano: Giuffrè, 23 ss.
- Milert W., Tschirbs R. (2012), *Die andere Demokratie: Betriebliche Interessenvertretung in Deutschland 1848 bis 2008*, Essen: Klartext Verlag.
- Morelli U. (1977), *I Consigli di gestione dalla Liberazione ai primi anni cinquanta*, Torino: Fondazione Giovanni Agnelli.
- Mückenberger U. (2009), *Workers' Representation at the Plant and Enterprise Level*, in B. Hepple, B. Veneziani (eds.), *The Transformation of Labour Law in Europe. A comparative Study of 15 Countries 1945-2004*, Oxford and Portland: Hart Publishing, 233 ss.
- Pedrazzoli M. (1981), *Codeterminazione nell'impresa e costituzione economica nella Repubblica federale tedesca*, in «FI», IV, 72 ss.
- Pedrazzoli M. (1991), *Alternative italiane sulla partecipazione nel quadro europeo: la cogestione*, in «DLRI», 1 ss.
- Richard R. (Hrg.) (2022), *Betriebsverfassungsgesetz mit Wahlordnung*, München: C.H. Beck.
- Sartori A. (2020), *Il controllo tecnologico sui lavoratori. La nuova disciplina italiana tra vincoli sovranazionali e modelli comparati*, Torino: Giappichelli.
- Schlachter M., A. Seifert (2015), *Employee Voice outside collective bargaining*, in M.W. Finkin, G. Mundlak (eds.), *Comparative Labor Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing, 330 ss.
- SPD, Bündnis 90/Die Grünen, FDP (2021), *Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*, Koalitionsvertrag 2021— 2025 zwischen der

Sozialdemokratischen Partei Deutschlands (SPD), Bündnis 90/Die Grünen und den freien Demokraten (FDP).

Teuteberg H.J. (1961), *Geschichte der industriellen Mitbestimmung in Deutschland. Ursprung und Entwicklung ihrer Vorläufer im Denken und in der Wirklichkeit des 19. Jahrhunderts*, Tübingen: Mohr.

Tomassetti P. (2018), *Diritto del lavoro e ambiente*, Adapt University Press.

Wank R. (1988), *Arbeitnehmer und Selbständige*, München: Verlag C.H. Beck.

Wesel U. (2019), *Rechtsgeschichte der Bundesrepublik Deutschland*, München: C.H. Beck.