

# **LAVORATORI ED ESERCIZIO DI IMPRESA**

## **Dal dettato Costituzionale all'esperienza europea**

di Vincenzo Panarelli\*

Sommario: 1. Introduzione. 2. Il coinvolgimento dei lavoratori in Germania. 3. La normativa comunitaria. 4. Conclusione.

### **1. Introduzione**

Negli ultimi anni la questione della partecipazione dei lavoratori è tornata in auge sia a causa del particolare contesto sociale economico sia grazie agli interventi comunitari che ne hanno promosso un generale riconoscimento.

Il dibattito, fortemente legato al tema della democrazia industriale, si è animato più volte nel corso degli anni ed è stato oggetto di studio da parte della dottrina giuslavoristica. In prima analisi, è utile ricordare la distinzione tra partecipazione economica (partecipazione agli utili e partecipazione azionaria) e partecipazione alla gestione dell'impresa (cogestione, concertazione, codeterminazione, ecc.) attraverso meccanismi istituzionali stabilmente destinati a conseguire un tale risultato<sup>1</sup>.

Il coinvolgimento dei lavoratori, pur trovando un preciso collocamento all'interno della Costituzione (art. 46), dopo sessanta anni non si è ancora realizzato. Le

cause sono molteplici e, in primo luogo, viene in rilievo la genericità del dettato costituzionale. Al termine "collaborazione" presente nella norma si è spesso attribuito un significato diverso a seconda del contesto in cui emergeva. È mancato, infatti, un intervento legislativo coerente e sistematico come invece, in analoga fattispecie, è avvenuto nei principali paesi europei.

In secondo luogo, si deve considerare il forte carattere conflittuale del nostro sistema di relazioni industriali che si pone in netto contrasto con modelli partecipativi.

Infatti, alla istituzionalizzazione di questi ultimi consegue una logica limitazione dell'autonomia delle parti e da qui nasce la tradizionale contrapposizione tra contrattazione collettiva e modelli partecipativi. A riprova di ciò si pensi alle altre esperienze comunitarie e in particolare a quella tedesca fondata sul doppio canale di rappresentanza.

In passato, peraltro, le parti sociali hanno affrontato la tematica con un atteggiamento di sostanziale sfiducia. Gli imprenditori, infatti, paventavano il rischio di vedere ridotta la loro autonomia organizzativa nell'impresa e i sindacati temevano che un coinvolgimento dei lavoratori nelle scelte imprenditoriali potesse minare la loro combattività in sede di conflitto.

Non va comunque dimenticato che, soprattutto negli anni 80, anche in Italia si sono sperimentate forme di coinvolgimento dei lavoratori (Iri, Zanussi, Telecom, ecc.) costituite mediante la contrattazione collettiva.

---

\* Laurea Magistrale in Giurisprudenza conseguita in Bari il 28 ottobre 2008, con la concessione della lode.

Dalla tesi di laurea: *L'art. 46 della Costituzione: la partecipazione dei lavoratori alla gestione dell'impresa.*

<sup>1</sup> M. D'ANTONA, *Partecipazione, codeterminazione, contrattazione (temi per un diritto sindacale possibile)*, in RGL, 1992.

Al fine di comprendere meglio la fattispecie in esame, occorre individuare i possibili rappresentanti delle istanze partecipative e il rapporto tra questi ultimi e i rappresentanti della contrattazione collettiva. In dottrina è nota la differenza tra partecipazione interna ed esterna.

La prima è caratterizzata dal fatto che i rappresentanti dei lavoratori e quelli dell'impresa concorrono alla formazione delle decisioni inerenti la gestione dell'impresa all'interno dello stesso organo societario (esempio tipico è la cogestione).

Nella partecipazione esterna, invece, le parti restano distinte e la decisione comune viene raggiunta mediante una procedura bilaterale tra rappresentanti dei lavoratori e impresa. Risulta determinante il modello di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa.

In un sistema a canale doppio, i diritti di partecipazione sono normalmente attribuiti all'organo di rappresentanza generale dei dipendenti, favorendo la differenziazione funzionale tra partecipazione, ispirata a logiche di collaborazione nell'impresa, e contrattazione collettiva<sup>2</sup>.

Al contrario, il canale unico ostacola una siffatta differenziazione.

## **2. Il coinvolgimento dei lavoratori in Germania**

Come già accennato, nei vicini stati comunitari non mancano esperienze partecipative.

L'esperienza tedesca, comunemente nota col termine "Mitbestimmung", rappresenta "il più importante oltre che il più perfezionato<sup>3</sup> sistema di relazioni

---

<sup>2</sup> P. OLIVELLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, 2005.

<sup>3</sup> BONELLI, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*. Giuffrè, Milano, 1983.

industriali fondato sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Fulcro della codeterminazione è il consiglio d'azienda (Betriebsrat): esso viene eletto ogni quattro anni dai dipendenti di unità produttive con più di cinque occupati aventi diritto di voto. Il consiglio d'azienda può esercitare i suoi poteri su questioni inerenti gli affari sociali, affari del personale e affari economici. Riguardo gli affari sociali, capitolo che comprende un ampio numero di problematiche (collocazione dell'orario di lavoro, le ferie, le istituzioni sociali, sicurezza sul lavoro, ecc.) il consiglio ha un vero e proprio diritto di codecisione; in caso di disaccordo tra le parti è previsto un meccanismo di mediazione. Quanto al secondo gruppo, il quale comprende, in primo luogo, misure di carattere generale che attengono all'individuazione dei criteri di scelta del personale da assumere, trasferire, licenziare, ecc. anche in questi casi è previsto un procedimento di codecisione. Degli affari del personale fanno parte anche misure di carattere personale; il consiglio d'azienda. Tuttavia, il datore di lavoro, può superare il veto rivolgendosi al competente tribunale del lavoro. Inoltre, il consiglio d'azienda deve essere consultato prima di ogni licenziamento; l'inosservanza di questa disposizione è sanzionata con l'inefficacia del licenziamento stesso.

In merito agli affari economici, il consiglio d'azienda deve essere tempestivamente informato e consultato su tutti i progetti di ristrutturazione aziendale.

Un diritto di codecisione attribuito al consiglio d'azienda è previsto in merito al c.d. Sozialplan (piano che l'impresa è tenuta ad adottare per attenuare l'impatto della ristrutturazione sui lavoratori interessati).

La cogestione societaria si esplica nella partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori agli organi di vigilanza e di direzione della società di capitali (consiglio di sorveglianza e comitato di direzione).

Il modello cogestionale descritto nella legge tedesca non può definirsi paritario, bensì “quasi paritario” a causa della prevalenza dei rappresentanti degli azionisti. A livello d'impresa, quindi, la normativa sulla cogestione è formata da discipline che si sono stratificate nel corso degli anni e che attualmente coesistono<sup>4</sup>.

Per comprendere a pieno il significato della cogestione in Germania è necessario soffermarsi sulle funzioni e sui rapporti che intercorrono tra tre organi fondamentali delle società di capitali: assemblea degli azionisti, consiglio di sorveglianza e consiglio di gestione.

L'assemblea degli azionisti nomina i membri del consiglio di sorveglianza ma per quanto riguarda i rappresentanti dei lavoratori è vincolata alle scelte fatte dai dipendenti. Il consiglio di sorveglianza ha il compito di controllare l'attività dell'organo di gestione; controllo che riguarda sia la regolarità e la legittimità degli atti posti in essere, sia il merito dell'attività di amministrazione (ad esempio: economicità e opportunità dell'attività gestoria). Inoltre, spetta al consiglio di sorveglianza la nomina e la revoca dei membri del consiglio di gestione, l'approvazione del bilancio, il rilascio dell'autorizzazione preventiva al consiglio di gestione per il compimento di determinate operazioni, ecc..

In ogni caso, il consiglio di gestione può continuare a compiere le operazioni contestate se ritiene di compierle interpretando correttamente l'interesse sociale. Tuttavia il fatto che il consiglio di sorveglianza disponga di alcuni mezzi di pressione, come la possibilità di revocare i membri del consiglio di gestione, rende la collaborazione tra i due organi molto stretta. Infine, in riferimento alle decisioni strategiche questo organo ha il potere di autorizzarle, o quanto meno di controllarle

---

<sup>4</sup> M. Corti, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee*, in *Le nuove leggi civili commentate*, 2006.

anche nel merito. Appare chiaro, quindi, l'importanza dell'organo di sorveglianza all'interno del quale sono appunto inseriti i rappresentanti dei lavoratori.

### **3. La normativa comunitaria**

A livello comunitario il tema della partecipazione ha ottenuto maggiore riconoscimento. La disciplina inerente è contenuta nelle direttive sui Comitati aziendali europei (recentemente trasposta nella direttiva n. 2009/38 CE), sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società Europea (direttiva n. 2001/86 CE) e sui sistemi nazionali di informazione e consultazione dei lavoratori (direttiva n. 2002/14/CE).

Rispetto ai progetti precedenti, che proponevano un modello di struttura societaria eccessivamente rigido e fortemente ispirato a quello tedesco, le attuali modalità di partecipazione risultano essere più duttili dipendendo in gran parte dall'autonomia statutaria e dalle singole normative societarie nazionali.

Viene in rilievo il quinto “considerando” della direttiva n. 2001/86 CE nel quale si afferma che “la grande varietà delle normative e delle prassi esistenti negli Stati membri circa le modalità di coinvolgimento dei rappresentanti dei lavoratori nel processo decisionale delle società rende inopportuno stabilire un unico modello europeo di coinvolgimento dei lavoratori applicabile alla SE”. Ciò non toglie che “le procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori a livello transnazionale dovranno essere garantite in tutti i casi in cui sarà costituita una SE”. La direttiva contiene il principio del “prima/dopo”.

In base a tali principi qualora tra le società partecipanti alla costituzione della SE ve ne sia almeno una che è soggetta nel proprio paese alla cogestione, le disposizioni accessorie

ingloberanno di fatto tale livello di partecipazione. Qualora le società cogestite siano più di una, il livello di partecipazione inglobato nelle disposizioni accessorie sarà quello più elevato<sup>5</sup>.

Nel caso di forme di partecipazioni diverse spetta al DSN (Delegazione Speciale di Negoziazione) scegliere quella che si applicherà alla SE. La direttiva, inoltre, prevede il negoziato preliminare tra gli organi competenti delle società che partecipano alla costituzione della SE e la DSN. Quando gli organi sociali di direzione o di amministrazione delle società che partecipano alla SE intendono dare corso alla sua costituzione, gli stessi hanno l'obbligo di intavolare con i lavoratori un'intensa fase di negoziazione, al fine di realizzare un accordo. Tale accordo dovrà comunque mantenere nella SE almeno il livello massimo di cogestione esistente nelle società medesime a meno che la DSN non decida diversamente<sup>6</sup>.

Nella direttiva è stata confermata la presenza di un organo di rappresentanza dei lavoratori della SE; composizione, attribuzione, modalità di informazione e consultazione sulle questioni transnazionali sono stabilite mediante accordo tra gli organi competenti delle società che partecipano alla costituzione della SE e la DSN. Peraltro, tramite il medesimo accordo è possibile prevedere, al posto di un organo di rappresentanza dei lavoratori, l'istituzione di procedure di informazione e consultazione.

La normativa comunitaria affida in primo luogo alle parti sociali il compito di individuare modello di partecipazione dei lavoratori<sup>7</sup>.

<sup>5</sup> Parte III lett. b), allegato alla dir. n. 2001/86/CE.

<sup>6</sup> G. A RESCIO, *La partecipazione di società italiane alla costituzione di SE (Società Europee)*, in *Le società*, 2007.

<sup>7</sup> Fsep, Federazione sindacale europea servizi pubblici (2006), *Proposta di direttiva sui servizi: prima analisi del voto del parlamento europeo in sessione plenaria (16 febbraio 2006)*, in relazione ai

Nelle citate direttive, quindi, l'informazione e la consultazione, a differenza di quanto previsto nelle direttive sui licenziamenti collettivi, assumono una primaria importanza essendo svolte periodicamente con lo scopo di consentire un reale, seppur limitato, coinvolgimento dei lavoratori alla gestione dell'impresa. Alla luce di quanto affermato si può quindi ritenere che le tre direttive rappresentino una prima forma di attuazione dei diritti sanciti dalla Carta di Nizza nel 2000.

Infine, appare opportuno richiamare la quarta relazione Pepper: i dati richiamati nella stessa infatti, confermano che negli ultimi dieci anni vi è stato uno sviluppo significativo della partecipazione finanziaria dei lavoratori in Europa.

Appare quindi chiaro che sia l'Unione Europea che i singoli stati comunitari incoraggiano forme di coinvolgimento dei lavoratori.

#### **4. Conclusioni**

Il concreto riconoscimento del diritto a "collaborare" alla gestione dell'impresa risulta, dunque, ancora lontano. Tale riconoscimento andrebbe certamente conciliato con i diritti di proprietà e di iniziativa economica (art. 41 Cost.) e con gli altri diritti riconosciuti ai lavoratori. D'altra parte le realtà degli altri Paesi membri mostra come esperienze partecipative siano in concreto realizzabili.

Un ulteriore e più decisivo incentivo in questa direzione arriva dall'Unione Europea che spinge sempre più per un maggiore coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni dell'impresa.

Occorre, quindi, che le parti sociali comprendano che le relazioni industriali non possono più basarsi esclusivamente su logiche conflittuali. È altresì necessario, come affermato da Treu, un intervento

---

settori di intervento e alla richiesta di azione della Fsep, febbraio.

eteronomo; deve essere la legge a prevedere organi e procedure non potendo esclusivamente affidare l'attuazione del dettato costituzionale all'Unione Europea da una parte e all'autonomia collettiva dall'altra.