

- Risultati della “Commissione Biedenkopf” - commissione governativa per la modernizzazione della codeterminazione aziendale in Germania

Un riassunto della Hans-Böckler-Stiftung

Il precedente governo rosso-verde del cancelliere Gerhard Schröder ha insediato nel luglio 2005 una commissione per la “modernizzazione della codeterminazione aziendale in Germania”. La commissione aveva il compito di elaborare delle proposte per un’adattamento della legge sulla codeterminazione nelle grandi società per azioni tedeschi (codeterminazione paritetica) alle nuove condizioni della realtà economica e sociale. Come presidente della commissione è stato nominato il Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, ex-presidente della Sassonia e politico del partito democristiano. Il Prof. Biedenkopf già negli anni sessanta aveva guidato una simile commissione che aveva elaborato la legge sulla codeterminazione, entrato in vigore nel 1976. La nuova coalizione di CDU e SPD ha portato avanti l’iniziativa di questa commissione che è stata incaricata dal governo rosso-verde.

La seconda “Commissione Biedenkopf” ha terminato il lavoro con la consegna del suo rapporto alla cancelliera Angela Merkel il 20.12.2006. Il compito della commissione era di verificare le possibilità di “una modernizzazione” della codeterminazione nelle aziende tedesche rispetto alle esigenze europee e globali”. I membri della commissione erano rappresentanti dei datori di lavoro, dei lavoratori e scienziati. Era previsto che i rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori trovassero una posizione comune. Lo statuto prevedeva che nel caso di un mancato accordo fra le parti i membri scientifici potessero presentare un loro rapporto. Questo caso di conflitto si è verificato. I datori di lavoro hanno abbandonato la comune base contrattuale. Questa prevedeva che le proposte della commissione avrebbero dovuto essere elaborate sulla base della legge in vigore, vuol dire sulla base della continua esistenza della codeterminazione paritetica. In occasione dell’ultima seduta i rappresentanti dei datori di lavoro mettevano in discussione questa base e rivendicavano una riduzione della partecipazione dei lavoratori alla codeterminazione ad un terzo dei voti. La legge tedesca in vigore prevede una partecipazione di un terzo dei seggi per i lavoratori nei consigli di sorveglianza nelle aziende con più di 500 occupati ed invece una partecipazione paritetica nelle aziende con più di 2000 occupati in rispetto alla legge sulla codeterminazione del 1976. Inoltre vale la *Montanmitbestimmung* del 1951 nelle imprese dell’industria mineraria e siderurgica e nelle acciaierie con una dimensione superiore a 1000 occupati. Il Prof. Biedenkopf dichiarava che le rivendicazioni dei datori di lavoro non facevano parte dell’incarico della commissione. Per questo i datori di lavoro impedivano un consenso all’interno della commissione. Le idee dei rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori erano molto distanti in tante questioni. I rappresentanti scientifici in seguito elencavano le proprie proposte per una trasformazione delle leggi sulla codeterminazione e aggiungevano al rapporto le posizioni dei datori di lavoro e dei lavoratori.

Gli scienziati dichiaravano che non avrebbero visto nessuna ragione per cui proporre una revisione dei principi della partecipazione aziendale in Germania. Loro proponevano invece una cauta trasformazione. Nel rapporto si legge: “I membri scientifici non considerano necessaria una correzione di principio della legislazione attuale e sono del parere che la protezione degli interessi dei lavoratori tramite le norme in vigore sia ancora necessaria.”

I. Composizione ed incarico della commissione governativa

La commissione era composta di nove membri:

- Tre membri scientifici indipendenti: il presidente della commissione Prof. Dr. Kurt Biedenkopf, Prof. Dr. Wolfgang Streeck (direttore del Max Planck Institut für Gesellschaftsforschung), Prof. Dr. Helmut Wißmann (ex-presidente della corte federale del lavoro).
- Tre rappresentanti dei datori di lavoro: Dr. Dieter Hundt (presidente dell'unione federale dei datori di lavoro tedeschi, BDA), Jürgen Thumann (presidente dell'unione federale degli associazioni dei industriali tedeschi, BDI), Dr. Manfred Gentz (presidente della camera internazionale per il commercio, ICC, ed ex-membro del consiglio d'amministrazione DaimlerChrysler).
- Tre rappresentanti dei lavoratori: Michael Sommer (presidente del unione dei sindacati tedeschi, DGB), Jürgen Peters (presidente del sindacato dei metallmeccanici, IGM), Günter Reppien (presidente del consiglio di fabbrica del gruppo RWE Power AG.)

L'incarico della commissione governativa era il seguente:

“La codeterminazione aziendale è un'elemento base della Soziale Marktwirtschaft e della cultura aziendale in Germania. Adesso però essa si deve confrontare con grande sfide, non solo a causa degli sviluppi europei. Perciò il compito della commissione è, **partendo dalla legislazione in vigore**, di presentare proposte per una modernizzazione della codeterminazione aziendale tedesca in sintonia con l'Europa.*

La commissione analizzerà le norme sulla codeterminazione nei paesi europei. Su questa base valuterà i punti di forza e di debolezza della codeterminazione aziendale tedesca con una speciale attenzione verso le condizioni europee e globali. Questa valutazione e la presentazione di concetti riformisti orientati alla prassi sfoceranno in un rapporto della commissione.” (testo evidenziato dagli autori)

L'attuale governo federale composto da CDU e SPD ha riconfermato questa indicazione per i lavori della commissione. Nel contratto di coalizione il governo descrive la codeterminazione come “modello di successo” e ha convenuto che “i risultati della commissione **ottenuti consensualmente**” saranno raccolti e che saranno “effettuati aggiustamenti della codeterminazione aziendale nazionale se necessario e indicato”. (testo evidenziato dagli autori)

II. I controversi punti di vista della commissione

Specialmente sui seguenti punti la commissione non è riuscita a trovare un consenso:

- Conseguenze economiche e sociali della codeterminazione aziendale e valutazione degli studi scientifici che riguardano l'argomento;
- Mantenimento della spartizione paritetica del consiglio di sorveglianza nelle grandi società per azioni, rispetto la legge sulla codeterminazione del 1976;
- L'azione congiunta fra codeterminazione sul livello di azienda (consiglio di fabbrica) e codeterminazione sul livello di società (consiglio di sorveglianza). Un'argomento di disaccordo era la proposta di smantellare la codeterminazione del consiglio di sorveglianza mantenendo la codeterminazione sul livello aziendale (consiglio di fabbrica). Un altro argomento di disaccordo era la proposta di ritirare la rappresentanza di sindacalisti esterni.
- L'introduzione della possibilità di contrattare individualmente per ogni singola azienda la forma concreta della codeterminazione nel consiglio di sorveglianza. Si discuteva se la

dimensione del consiglio di sorveglianza o la rappresentanza di lavoratori stranieri, la selezione di partner per le trattative e la forma contrattuale dell'accordo che sarebbe da concludere (tutto finora regolamentato dalla legge) potessero essere contenuti di trattative.

III. Contenuto del rapporto

1. Valutazione generale della codeterminazione

Il rapporto dei *membri scientifici della commissione* ricorda che la necessità di codeterminazione non è una questione economica. Gli scienziati sottolineano che l'obiettivo della legge sulla codeterminazione del 1976 non era l'aumento della concorrenzialità delle aziende ma di permettere ai lavoratori una partecipazione democratica alle decisioni aziendali che gli riguardavano. Secondo loro la codeterminazione è una conseguenza dell'identificazione dell'azienda come entità sociale nella quale proprietari, dirigenti e lavoratori agiscono insieme per obiettivi comuni. Questo concetto non è cambiato e perciò non è cambiata neanche la necessità di una partecipazione democratica tramite la codeterminazione. Siccome le associazioni degli imprenditori portavano avanti una discussione soprattutto a favore dell'economia, era utile un chiarimento di questo tipo.

A proposito dei risultati empirici che descrivono le conseguenze economiche della codeterminazione e che incontrano generali difficoltà metodiche, il rapporto si pronuncia chiaramente: "Dopo un dibattito esauriente sulle conseguenze economiche annotate della codeterminazione aziendale i membri scientifici della commissione non vedono una ragione per la quale si dovrebbe mettere in discussione la valutazione positiva del legislatore nel 1976 e proporre una correzione o addirittura un annullamento della legge." Non sarebbe possibile dimostrare una conseguenza negativa della codeterminazione sull'economia dell'azienda. A causa dei differenti risultati delle varie ricerche e degli esistenti problemi metodologici non sarebbe possibile arrivare a posizioni chiare. Gli attuali risultati della ricerca tendono però a una valutazione positiva delle conseguenze economiche della codeterminazione.

Il rapporto conferma inoltre che la codeterminazione non crea svantaggi per la concorrenzialità, che non è un ostacolo per investimenti diretti dall'estero, che non si trova una prova per una svalutazione sui mercati finanziari a causa della codeterminazione e che si conoscono solo pochi casi nei quali un'azienda avesse cercato di evitare la codeterminazione. Si riassume: "Il consiglio di sorveglianza come strumento della codeterminazione non ostacola una valutazione positiva della concorrenzialità della Germania come luogo di produzione." Gli scienziati descrivono i seguenti effetti positivi della codeterminazione:

"Secondo il parere dei *membri scientifici* sia la codeterminazione a livello aziendale sia la codeterminazione dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza sono riuscite, soprattutto durante periodi economicamente difficili, a svolgere la loro funzione mettendo a disposizione uno strumento efficace per mediare fra i differenti interessi di datori di lavoro e lavoratori. Il concetto cooperativo della codeterminazione non solo ha effetti positivi sulla motivazione e la responsabilizzazione dei lavoratori ma, grazie al suo contributo al mantenimento della pace sociale anche importanti conseguenze socio-politiche. Le aziende possono e devono utilizzare la produttività della cooperazione per essere più competitivi."

La codeterminazione dovrebbe essere anche in futuro uno strumento per mediare fra i differenti interessi e per assicurare la coesione sociale dell'azienda. Secondo l'assunto degli scienziati la trasformazione di un'industria classica in una produzione basata sulla conoscenza, la crescente importanza di sapere e potere dei lavoratori, l'attuale sviluppo dei mercati finanziari e degli investitori e l'aumento delle tensioni e dei conflitti sociali potrebbero inoltre aumentare l'importanza della codeterminazione.

2. Le più importanti proposte per riforme presentate dai membri scientifici della commissione

Secondo gli scienziati esiste una necessità di riforme soprattutto in tre settori:

- flessibilizzazione della codeterminazione tramite opzioni di contrattazioni e semplificazione della legge in vigore
- europeizzazione e internazionalizzazione della codeterminazione
- resistemizzazione delle norme in vigore a causa di contraddizioni e rotture del sistema.

Flessibilizzazione e semplificazione della legge in vigore

I membri scientifici della commissione raccomandano adattamenti della legge sulla codeterminazione in vigore alle cambiate condizioni istituzionali ed economiche. Favoriscono l'aumento delle possibilità di decidere sul livello aziendale tramite l'introduzione di possibilità contrattuali nei seguenti settori:

- Il livello delle strutture della codeterminazione nell'azienda. Il risultato possibile delle contrattazioni dovrebbe essere sia un'intensificazione (p.e. la parità dei seggi invece di una partecipazione con un terzo dei seggi) sia una riduzione (p.e. la partecipazione di un terzo dei seggi invece della parità) della codeterminazione aziendale.
- La dimensione del consiglio di sorveglianza. Ci deve essere la possibilità di ingrandire e di ridurre il collegio di sorveglianza.
- L'inclusione dei lavoratori di stabilimenti all'estero nel consiglio di sorveglianza e nelle elezioni per il consiglio di sorveglianza.

Se non si arriva ad un'accordo su questi punti, rimane in vigore l'attuale legge sulla codeterminazione del 1976 per imprese con più di 2000 occupati. L'introduzione di una partecipazione con un terzo dei seggi come soluzione intermedia dopo il fallimento delle trattative – come rivendicato da parte dei datori di lavoro – è stato respinta.

Dal punto di vista dei sindacati è problematica la proposta degli scienziati rispetto alla composizione della delegazione dei lavoratori nel collegio delle trattative. Questo collegio dovrebbe contrattare con la parte dei datori di lavoro sul modello concreto di codeterminazione nell'azienda. A guidare le trattative non dovrebbero essere però i sindacati ma il collegio dovrebbe essere formato da rappresentanti del consiglio di fabbrica, sindacati e dirigenti rispetto alla distribuzione dei seggi nel consiglio di sorveglianza. Siccome, secondo l'opinione degli scienziati, per le decisioni nell'organo per principio dovrebbe essere sufficiente una maggioranza di tre quarti, i sindacati in certi costellazioni potrebbero essere messi in minoranza. Nel caso dell'inclusione dei lavoratori di stabilimenti all'estero potrebbe essere possibile la riduzione dei seggi dei sindacati oppure la loro completa eliminazione, anche contro la loro volontà. Solo lavoratori della società madre potrebbero ricevere allora un mandato per il consiglio di sorveglianza. Come conseguenza i sindacati non sarebbero più parte attiva della codeterminazione aziendale.

Per i sindacati questa possibile eliminazione dei seggi dei rappresentanti sindacali a causa di una decisione presa a maggioranza contro la loro volontà non è accettabile. L'effetto positivo della codeterminazione aziendale in Germania si basa soprattutto sulla buona e complementare cooperazione di incaricati dall'interno dell'azienda e rappresentanti sindacali esterni nel consiglio di sorveglianza. Questo conferma anche il rapporto degli scienziati. I sindacati nel loro ruolo di partner nelle contrattazioni collettive rivendicano la guida delle trattative (con la partecipazione dei consiglieri di fabbrica) e un contratto collettivo che stabilisca il modello di codeterminazione dell'azienda. Su questa base i sindacati si dichiarano favorevoli all'inclusione dei lavoratori di stabilimenti all'estero.

Europeizzazione ed internazionalizzazione

Il merito del rapporto dei *membri scientifici* della commissione è l'indicazione della necessità di includere i lavoratori di stabilimenti all'estero nel consiglio di sorveglianza delle aziende tedesche. Sottolineano in questo contesto che in Europa esistono numerosi e differenti regolamenti della partecipazione dei lavoratori alle decisioni aziendali che sono cresciuti storicamente e che non possono essere paragonati fra di loro solo in base alla parità numerica nel consiglio di sorveglianza di grandi imprese. Perciò non sarebbe corretto affermare che la codeterminazione aziendale tedesca rappresenta un fenomeno singolare, come hanno fatto i datori di lavoro.

Nella commissione non si è trovato un'accordo sulla domanda se la libertà di dimora secondo la legge europea richieda l'attivazione del legislatore per proteggere la codeterminazione. La libertà di dimora permette a società sottoposte a forme legislative straniere di entrare in Germania e crea praticamente la possibilità di evitare la codeterminazione, anche se questo giuridicamente è molto discusso. Secondo i membri scientifici della commissione non esiste la necessità di proteggere specialmente la codeterminazione tedesca. Finora esisterebbero solo pochi casi che hanno evitato in questo modo la codeterminazione. Perciò non sarebbe necessario un'intervento del legislatore. Si dovrebbe però osservare l'andamento della situazione per decidere se in un secondo momento l'intervento dovesse essere necessario. I sindacati invece chiedono immediatamente un'iniziativa legislativa.

Resistematizzazione della legge sulla codeterminazione in vigore

Il rapporto si occupa anche di contraddizioni e rotture nel sistema esistente della codeterminazione tedesca. Gli obblighi di rapporto del consiglio di amministrazione verso il consiglio di sorveglianza in una GmbH (società a responsabilità limitata) per esempio sono minori che in una AG (società per azioni). L'opinione comune di datori di lavoro e lavoratori è che la procedura per le elezioni dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza è troppo complicata. Sul modo di semplificare le procedure le posizioni dei datori di lavoro e dei lavoratori sono però molto distanti. Gli scienziati hanno proposto che i membri del consiglio di sorveglianza che rappresentano la parte dei lavoratori dovrebbero essere eletti dai consiglieri di fabbrica – che all'origine era una proposta dei lavoratori. I scienziati chiedono inoltre di ricoprire i seggi nelle commissioni del consiglio di sorveglianza, che dispongono delle competenze decisionali, in relazione alla distribuzione dei seggi nel consiglio. Con questo si vorrebbe evitare che l'effetto della codeterminazione si riduca per la delega di competenze del consiglio di sorveglianza alle commissioni.

IV. Confronto delle posizioni di datori di lavoro e lavoratori

1. I sindacati

I sindacati approvano specialmente i seguenti punti del rapporto della commissione:

- l'aggiustamento dei contraddizioni e rotture nel sistema esistente della codeterminazione,
- la semplificazione degli elezioni del consiglio di sorveglianza,
- la possibilità di includere i lavoratori di stabilimenti all'estero nei consigli di sorveglianza,
- la scelta della situazione legislativa esistente come punto di partenza per risolvere la questione degli accordi aziendali e per una soluzione intermedia nel caso di un fallimento delle trattative ed infine il rifiuto di accettare la partecipazione con un terzo dei seggi, come richiesto dai datori di lavoro,
- la distribuzione dei seggi nelle commissioni del consiglio di sorveglianza che dispongono di competenze decisionali rispetto al modello della distribuzione dei seggi nel consiglio di sorveglianza stesso.

I sindacati criticano specialmente i seguenti punti del rapporto:

- che i sindacati non dovrebbero guidare le trattative per uno statuto aziendale che regola la codeterminazione in questo caso e che il contratto collettivo come forma contrattuale è stato rifiutato,
- che i rappresentanti sindacali nel collegio contrattuale possono essere messi in minoranza e perdere contro la loro volontà seggi nel consiglio di sorveglianza,
- che le trattative possono portare ad una riduzione del livello della codeterminazione,
- che non è stata definita una lista concreta dal legislatore riguardante le decisioni del consiglio di amministrazione che hanno bisogno del consenso del consiglio di sorveglianza (catalogo legislativo minimo delle decisioni consensuali),
- che non sono state articolate raccomandazioni di ridiscutere la cifra minima di 2000 occupati (valore di soglia) per far entrare in vigore la distribuzione paritetica dei seggi nel consiglio di sorveglianza e di aggiungere ulteriori criteri,
- che la funzione del direttore di lavoro, responsabile per il personale nel consiglio di amministrazione, non è stata rinforzata e che la sua carica non è resa dipendente dal consenso dei rappresentanti dei lavoratori.

2. I datori di lavoro

La parte dei datori di lavoro respinge il rapporto nel suo insieme perché non è stata raccolta la loro rivendicazione di ridurre in generale la partecipazione dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza fino a un terzo dei seggi e di usare questa costellazione come base oppure soluzione intermedia per trattative. Loro favoriscono contrattazioni che riguardano l'intensità della codeterminazione anche all'esterno delle strutture aziendali, respingono però ogni possibilità di un rafforzamento della codeterminazione paritetica tramite trattative. Secondo la loro opinione la partecipazione paritetica nel consiglio di sorveglianza in futuro dovrebbe essere solo possibile se l'impresa l'accetta come risultato di contrattazioni.

I datori di lavoro approvano specialmente i seguenti punti del rapporto della commissione:

- la possibilità di includere i lavoratori di stabilimenti stranieri nei consigli di sorveglianza,
- l'apertura di principio della codeterminazione per trattative,
- il rifiuto del contratto collettivo come forma contrattuale che potrebbe essere ottenuto anche usando lo strumento dello sciopero,
- la sottolineatura che società azionarie straniere non possono essere senz'altro sottomesse alla codeterminazione aziendale tedesca.

I datori di lavoro criticano specialmente i seguenti punti del rapporto della commissione:

- la valutazione generalmente positiva della codeterminazione e il rifiuto della necessità di una riforma fondamentale,
- la valutazione positiva dell'effetto complementare della codeterminazione sul livello di azienda e di fabbrica,
- il rifiuto della partecipazione a un terzo dei seggi come soluzione intermedia nel caso di un fallimento delle trattative per trovare accordi sulla codeterminazione.
- la possibilità di poter contrattare all'interno dell'azienda anche per un rafforzamento della codeterminazione,
- le modalità previste per le elezioni del collegio contrattuale e del consiglio di sorveglianza, rispettivamente il rifiuto di elezioni preliminari dei lavoratori,
- il rifiuto di un'introduzione della possibilità generale di votare per il sistema monistico,
- la rivalutazione della codeterminazione nel singolo caso come risultato dell'aggiustamento di contraddizioni e rotture del sistema nella legislatura in vigore,

V. Prospettive

Al termine di questa relazione, nel febbraio 2007, ancora non c'è certezza se ed in quale modo i risultati della commissione potranno essere utilizzati dal governo federale tedesco o dal parlamento tedesco per una procedura legislativa. L'unione dei sindacati tedeschi (DGB) ha dichiarato la sua disponibilità a collaborare nel caso di iniziative del genere. La cancelliera Angela Merkel ha riconosciuto i principi della codeterminazione aziendale e messo in rilievo "che la codeterminazione è una parte fondamentale della nostra *Soziale Marktwirtschaft** che in Germania ha provato la sua efficacia".

Il lavoro della commissione ha indicato in forma strutturata le nuove sfide della codeterminazione, analizzato gli argomenti differenti e confutato critiche e rimproveri non fondati. La codeterminazione rimarrà scritta nell'agenda politica della Germania.

**Soziale Marktwirtschaft* – economia del mercato con attenzione all'aspetto sociale