



Numero 2 / 2022

Matteo Corti

**La cogestione in Germania. 70 anni vissuti
pericolosamente**

La cogestione in Germania. 70 anni vissuti pericolosamente*

Matteo Corti

Ordinario di Diritto del lavoro nell'Università Cattolica del Sacro Cuore

1. Il presente contributo non intende offrire un esame approfondito dell'esperienza della *Mitbestimmung* tedesca, che, d'altro canto, è oggetto di attenzione ininterrotta, anche nel nostro Paese, sin quasi dai suoi esordi, situati nel clima effervescente della ricostruzione postbellica¹. In questa sede ci si limiterà a toccare fugacemente tre punti, di particolare interesse nella fase attuale in cui il dibattito sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese si sta risvegliando nel nostro Paese.

Anzitutto, ci si soffermerà sulle ragioni dell'eccezionalità tedesca in questa materia, radicata nella storia, nella società e nell'economia della Germania, ma, per certi versi, anche frutto di una certa casualità. Quindi, si procederà ad abbozzare i due pilastri della *Mitbestimmung*, ovvero la *betriebliche Mitbestimmung* (cogestione d'azienda) e la *unternehmerische Mitbestimmung* (cogestione d'impresa o societaria), concentrandosi, ovviamente, sulle caratteristiche principali. Il contributo si concluderà con una valutazione critica dell'esperienza tedesca, che ne evidenzierà punti di forza e debolezza, senza indulgere in facili entusiasmi o manichee demonizzazioni.

2. Con riguardo alla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese, non vi sono dubbi che la Germania abbia raggiunto vette ineguagliate nel panorama europeo e mondiale. Le ragioni di questa peculiare situazione tedesca sono molteplici. Qualcuno ha scomodato le modalità con le quali è stata realizzata l'industrializzazione in Germania, nell'ambito di una stretta alleanza, perseguita dal Bismarck, tra i baroni della Ruhr e gli *Junker* prussiani, ove l'elemento culturalmente egemone era rappresentato da questi ultimi, che si caratterizzavano per una visione feudale e

* Il presente saggio riproduce, con l'aggiunta di un apparato bibliografico essenziale e di alcuni necessari adattamenti, il testo della relazione al Convegno «La partecipazione dei lavoratori tra realizzazioni europee e suggestioni italiane», che si è tenuto il 3 maggio 2022 presso la Facoltà di Scienze Sociali e Politiche dell'Università degli Studi di Milano.

¹ Sull'esperienza della cogestione tedesca è ancora attuale il volume di W. DÄUBLER, *Diritto sindacale e cogestione nella Germania federale*, edizione italiana accresciuta a cura di M. PEDRAZZOLI, Angeli, Milano, 1977, 284 ss. E' ricca di riferimenti all'esperienza germanica, del quale l'autore è conoscitore raffinatissimo, anche la monografia di M. PEDRAZZOLI, *Democrazia industriale e subordinazione. Poteri e fattispecie nel sistema giuridico del lavoro*, Giuffrè, Milano, 1985. La dottrina italiana ha comunque studiato approfonditamente il tema anche in tempi più recenti: v. M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori. La cornice europea e l'esperienza comparata*, Vita e Pensiero, Milano, 2012, 127 ss.; M. BIASI, *Il nodo della partecipazione dei lavoratori in Italia. Evoluzione e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Milano, 2013, spec. 46 ss.; M. BORZAGA, *Un riparto "istituzionalizzato" nella formazione volontaria delle norme collettive di lavoro: l'esperienza tedesca fra Tarifvertrag e Betriebsverfassung*, in M. PEDRAZZOLI (a cura di), *Partecipazione dei lavoratori e contrattazione collettiva nell'impresa*, Angeli, Milano, 2021, 71 ss.

corporativa dei rapporti nella società e nelle imprese². In altri termini, la visione dell'impresa come comunità di produttori al servizio della nazione avrebbe favorito l'emergere delle strutture cogestionali.

La realtà pare più complessa. Per certi versi, l'eccezionalità tedesca è anche frutto del caso. I consigli d'azienda (*Betriebsräte*) vengono introdotti già alla fine dell'800 per contrastare il radicarsi del movimento sindacale (e socialista) nelle imprese: all'inizio, infatti, sono costituiti su iniziativa datoriale, pur nel rispetto delle blande prerogative stabilite dalla legge³. Tuttavia, all'esito della rivoluzione di novembre, nella Costituzione di Weimar i consigli d'azienda diventano il fondamento di un progetto di democratizzazione dell'economia condiviso dai socialdemocratici, che, attraverso consigli partecipati dalle forze produttive a livello territoriale (*Bezirkswirtschaftsräte*), sale dalle fabbriche fino al Reich (*Reichswirtschaftsrat*) (art. 165)⁴. Di questo ambizioso piano verrà realizzato soltanto il primo snodo, con la storica legge sui consigli d'azienda del 1920 (*Betriebsrätegesetz*)⁵. Peraltro, il movimento sindacale mostra una spiccata diffidenza sia nei confronti di questo provvedimento normativo, sia nei confronti della legge postbellica del 1952 sull'ordinamento aziendale (*Betriebsverfassungsgesetz*), che amplia e rafforza i diritti di partecipazione dei consigli d'azienda. Nel sindacato è forte il timore che tale rappresentanza dei lavoratori possa essere strumentalizzata per limitare l'attività sindacale sui luoghi di lavoro. Con il tempo, tuttavia, il sindacato si impossessa dell'istituto e impara a sfruttare tutti i punti di forza della cogestione, creando importanti sinergie con la contrattazione collettiva⁶. Nel 1972, quando la coalizione tra socialdemocratici e liberali riscrive il *Betriebsverfassungsgesetz*, questo processo si è ormai completato, e il sindacato si batte per attribuire ai consigli d'azienda nuovi e più robusti diritti di codecisione.

Il caso, per certi versi, porta anche alla nascita della cogestione societaria, forse l'istituto più emblematico del modello tedesco della *Mitbestimmung*. La legge del 1951 sulla cogestione nel settore carbossiderurgico (*Montan-Mitbestimmung*) legifica un'esperienza precedente, concordata fra sindacati e proprietari delle grandi imprese di questo settore, per evitarne lo smembramento e la statalizzazione da parte delle potenze occupanti la Germania Occidentale nell'immediato secondo dopoguerra

² Cfr. M.J. BONELL, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa. Profili comparatistici*, Milano, Giuffrè, 1983, 174-175.

³ V. W. DÄUBLER, *Das Arbeitsrecht 1. Die gemeinsame Wahrung von Interessen im Betrieb. Leitfaden für Arbeitnehmer*, Rowohlt, Reinbek bei Hamburg, 2006, 457-458.

⁴ W. DÄUBLER, *Das Arbeitsrecht 1.*, cit., 461-462.

⁵ W. DÄUBLER, *Das Arbeitsrecht 1.*, cit., 463-464.

⁶ D'altro canto, gli iscritti al sindacato rappresentano la maggioranza dei componenti dei *Betriebsräte*. Alle ultime elezioni per i consigli d'azienda, che si sono tenute nel 2018, a fronte di una partecipazione al voto mediamente piuttosto elevata (75%), i sindacalisti risultati eletti sono stati circa il 59% del totale, con una prevalenza più marcata nei settori produttivi (65%) rispetto ai servizi (30%), e nella Germania occidentale (60%) rispetto a quella orientale (48%). Cfr. le statistiche riportate da C. KESTERMANN, H. LESCH, O. STETTES, *Betriebsratswahlen 2018*, IW-Trends n. 4/2018, 89.

(Francia, Regno Unito e Stati Uniti)⁷. Mediante l'ingresso di rappresentanti dei sindacati nei consigli di sorveglianza delle società del settore carbosiderurgico, i proprietari intendevano dimostrare agli Alleati il carattere democratico di tali imprese ed evitarne la nazionalizzazione. Quest'ultima opzione era fortemente sostenuta da una parte della coalizione occupante, che voleva così stroncare alla radice ogni possibilità di riarmo tedesco: occorre, infatti, ricordare che proprio i grandi *Konzerne* del carbone e dell'acciaio avevano costituito la spina dorsale del militarismo hitleriano.

Se, dunque, alcuni capisaldi della cogestione tedesca sono stati posti quasi per una fortunata coincidenza di eventi, è però anche vero che questi istituti hanno trovato un *humus* particolarmente favorevole nell'economia e nella società tedesche. Il famoso "modello renano" è scolpito nella frase del giurista tedesco Walter Rathenau negli anni '20, secondo il quale la società di navigazione, i cui azionisti si lamentavano dei dividendi troppo esigui, non esiste per «distribuire dividendi a l'orsignori, ma per far andare i battelli sul Reno». E' chiaro che il concetto di interesse dell'impresa (*Unternehmensinteresse*) che sta dietro a questa frase è particolarmente sintonico con istituti del diritto del lavoro e del diritto commerciale che consentono l'espressione del punto di vista dei principali *stakeholder* dell'impresa, ovvero i lavoratori⁸.

3. Il primo pilastro della cogestione tedesca, la *betriebliche Mitbestimmung*, è imperniato sulla dialettica tra il consiglio d'azienda e la direzione aziendale. Il *Betriebsrat* non è un organismo sindacale, bensì di rappresentanza generale dei lavoratori dell'unità produttiva: le liste per la sua elezione possono essere presentate anche da gruppi di lavoratori, non soltanto da organizzazioni sindacali. La sua elezione è prevista ogni quattro anni in tutte le unità produttive con almeno 5 dipendenti. Se in azienda non esiste alcun *Betriebsrat*, la procedura per la sua costituzione può essere avviata su iniziativa dei lavoratori stessi o del sindacato: se, tuttavia, nessuno attiva tale procedura, l'unità produttiva rimarrà priva di *Betriebsrat*⁹.

Il *Betriebsrat* gode di importanti diritti di informazione e consultazione, che abbracciano tutte le più importanti vicende dell'unità produttiva. Ma ciò che veramente distingue il consiglio d'azienda da consimili organismi di altri Paesi, come i *comités de empresa* spagnoli o i *comités sociaux et économiques* francesi, sono i diritti di codecisione. Su questioni importanti in materia sociale e del personale il datore di lavoro non può decidere unilateralmente, ma deve negoziare con il consiglio d'azienda, per raggiungere un'intesa, che viene formalizzata in una pattuizione aziendale (*Betriebsvereinbarung*), con efficacia generalizzata per tutti i lavoratori. Se

⁷ Cfr. W. DÄUBLER, *Das Arbeitsrecht 1., cit.*, 768 ss.

⁸ Cfr., per es., U. TOMBARI, "Potere" e "interessi" nella grande impresa azionaria, Giuffrè, Milano, 2019, 43-44.

⁹ In effetti, secondo i dati ricavabili dal sito della fondazione Hans Böckler (www.boeckler.de), le unità produttive con almeno 5 dipendenti che hanno effettivamente costituito un consiglio d'azienda occupano circa il 40% dei lavoratori complessivi, cosicché, nei fatti, la maggior parte dei dipendenti tedeschi, pur avendone diritto, non gode delle prerogative della *betriebliche Mitbestimmung*.

l'intesa non è raggiunta, interviene un organismo arbitrale imparziale (*Einigungsstelle*), che decide al posto delle parti, ispirandosi al bene dei lavoratori e dell'azienda secondo equità (*nach billigem Ermessen*). L'impugnazione di tale decisione da parte del consiglio d'azienda o del datore è possibile soltanto nel termine di decadenza di due settimane, e avviene assai di rado, stante l'ampia discrezionalità di cui gode l'organismo arbitrale grazie al riferimento della legge all'equità.

Le materie oggetto dei diritti di codecisione sono cruciali per la vita dell'azienda, e sono andate crescendo nel corso delle numerose riforme della legge sull'ordinamento aziendale. Abbracciano, in via esemplificativa: il regolamento d'azienda e il codice disciplinare; le modalità di erogazione della retribuzione e i principi di determinazione della retribuzione variabile; aspetti della salute e sicurezza sul lavoro non regolati dalla legge; gli strumenti di controllo tecnologico dei lavoratori; l'aumento e la riduzione collettiva dell'orario di lavoro; i criteri utilizzati per le assunzioni, gli inquadramenti, i licenziamenti, anche quando siano il frutto dell'applicazione dell'intelligenza artificiale¹⁰.

Il secondo pilastro della *Mitbestimmung* tedesca, la cogestione d'impresa o societaria, è imperniata sulla presenza di rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza (*Aufsichtsrat*) delle società di capitali tedesche¹¹. Nel modello duale di *corporate governance* vigente in Germania, il consiglio di sorveglianza è un organo fondamentale, in quanto nomina e revoca il consiglio di gestione (*Vorstand*) e ne supervisiona l'operato, di fatto presiedendo alla determinazione delle linee strategiche della società. I rappresentanti dei lavoratori siedono in quest'organo con parità di diritti e doveri rispetto agli altri componenti, nominati dall'assemblea degli azionisti.

In Germania esistono tre modelli di cogestione societaria, che si sono stratificati nel tempo. Il primo è quello vigente nel settore carbossiderurgico, nelle imprese con più di 1000 dipendenti, già menzionato: contenuto nel *Montan-Mitbestimmungsgesetz* del 1951, garantisce ancora oggi il maggior livello di influenza ai rappresentanti dei lavoratori. Infatti, il consiglio di sorveglianza delle società del settore carbossiderurgico assoggettate al regime cogestionale è composto di un numero dispari di membri. Gli azionisti e i rappresentanti dei lavoratori nominano un egual numero di componenti di loro pertinenza, mentre l'ulteriore componente, che deve

¹⁰ Sulla recentissima legge tedesca che ha potenziato i diritti dei consigli d'azienda con riguardo all'impiego dell'intelligenza artificiale nei luoghi di lavoro v. M. CORTI, *Innovazione tecnologica e partecipazione dei lavoratori: un confronto fra Italia e Germania*, in *federalismi.it*, n. 17/2022, 113 ss.

¹¹ Per un affresco aggiornato di un illustre professore tedesco v. A. SEIFERT, *La place des représentants des travailleurs dans la gouvernance des entreprises allemandes*, in *Semaine Sociale Lamy*, n. 1848, 11 febbraio 2019. Per l'evoluzione storica dell'istituto si veda il vivido affresco di M.J. BONELL, *op. cit.*, 234 ss. Sugli esordi della cogestione societaria v. anche G. BOLDT, *La rappresentanza dei lavoratori sul piano dell'impresa nel diritto tedesco con particolare riguardo all'industria mineraria e siderurgica*, in AA.VV., *La rappresentanza dei lavoratori sul piano dell'impresa nel diritto dei Paesi membri della CECA*, Commissione europea del Carbone e dell'Acciaio, Alta Autorità, Lussemburgo, 1959, 117 ss.

rivestire carattere di imparzialità, è scelto con una complessa procedura volta a salvaguardare la sua equidistanza rispetto agli interessi degli azionisti e dei lavoratori.

Il secondo modello, detto della “cogestione di 1/3”, era originariamente disciplinato nel *Betriebsverfassungsgesetz* del 1952 e costituiva l’archetipo di generale applicazione. Oggi, invece, regolato dal *Drittelbeteiligungsgesetz* del 2004, è vigente solo nelle società di capitali con un numero di dipendenti compreso tra 500 e 2000 lavoratori (tra 500 e 1000 nel settore carbo-siderurgico). Qui gli esponenti dei lavoratori raggiungono la quota di 1/3 dei consiglieri, mentre i restanti 2/3 sono nominati dall’assemblea degli azionisti.

Il terzo modello, introdotto dal *Mitbestimmungsgesetz* del 1976 dopo un lungo dibattito, innescato dalla relazione della Commissione Biedenkopf, è ora quello di generale applicazione in tutte le società di capitali tedesche con più di 2000 dipendenti. Benché *prima facie* dia l’impressione dell’agognata parità tra capitale e lavoro nel consiglio di sorveglianza, esso garantisce in realtà una leggera prevalenza ai rappresentanti degli azionisti. Infatti, benché l’*Aufsichtsrat* conti un numero pari di membri e sia pariteticamente composto, con la metà dei consiglieri nominati dall’assemblea e l’altra metà eletta dai lavoratori, anche su liste sindacali, ai componenti di nomina assembleare è attribuita una leggera prevalenza. Infatti, in caso di stallo decisionale, è sempre garantito il voto doppio al Presidente dell’organo, che non può mai essere eletto contro il volere degli azionisti (e, quindi, di norma è vicino alle loro posizioni).

4. Qualche valutazione conclusiva sull’esperienza tedesca.

Partendo dalla cogestione d’azienda, si è già detto di come essa sia stata sospettata in passato di depotenziare la contrattazione collettiva e di fomentare l’aziendalizzazione dei rapporti di lavoro, benché, per lo più, i sindacati siano riusciti ad appropriarsi dei consigli d’azienda e a instaurare con essi proficue sinergie. Ad ogni modo, il rischio non è totalmente scongiurato, anche perché il sindacato in Germania perde iscritti ormai da almeno due decenni, e il tasso di sindacalizzazione è piuttosto basso, attestandosi ormai sulla metà di quello italiano¹².

Inoltre, come si è già accennato, se nessuno prende l’iniziativa per la costituzione del *Betriebsrat*, quest’ultimo non può venire a esistenza, poiché nessun obbligo di istituirlo è posto in capo al datore di lavoro (come accade, invece, in Francia per il *Comité social et économique* e nei Paesi Bassi per l’*ondernemingsraad*¹³). In effetti, i consigli d’azienda esistono soprattutto nelle imprese medio-grandi e nell’industria, mentre sono quasi assenti in quelle più piccole e nel terziario avanzato. E dove non c’è il consiglio d’azienda, l’attività d’impresa si svolge come se la legge

¹² Gli ultimi dati disponibili nel *database* dell’Ocse indica che solo il 16,3% dei lavoratori tedeschi appartiene a un sindacato (dati 2019), mentre in Italia l’indicatore si colloca al 32,5%.

¹³ Cfr. M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori*, cit., 177 e 208-209.

sull'ordinamento aziendale non esistesse: in altri termini, nelle aziende prive di *Betriebsrat* la cogestione non esiste.

Quanto alla *unternehmerische Mitbestimmung*, in passato gli imprenditori hanno chiesto a gran voce la generalizzazione della cd. cogestione di 1/3, mentre i sindacati, dal canto loro, si battono per la generalizzazione del modello "carbosiderurgico", che è quello storicamente più prossimo all'aspirazione sindacale alla parità tra capitale e lavoro. Oggi, tuttavia, il problema più rilevante è quello della fuga dalla cogestione societaria, che può essere attuata utilizzando lo schema della società europea o adottando la forma societaria di uno Stato dell'Unione europea in cui non è prevista la cogestione¹⁴. Il governo attualmente in carica ha promesso di chiudere queste possibilità di elusione¹⁵, ma al momento non vi sono disegni di legge in via di elaborazione.

Ma la domanda sicuramente più intrigante è quella relativa all'efficienza economica della cogestione: qui le ricerche empiriche sono state numerosissime, anche se i risultati cui giungono non sono mai totalmente incontrovertibili. Ad ogni modo, quanto meno per il sistema economico tedesco, che, non va dimenticato, è imperniato sulla media e grande impresa con produzione diversificata di qualità¹⁶, la cogestione sembra aver favorito un buon compromesso tra miglioramento delle condizioni di lavoro e redditività dell'impresa societaria, favorendo una visione di lungo termine del *management*¹⁷. E per un Paese che, come tutti quelli dell'UE, deve affrontare la sfida della sostenibilità sociale nell'ambito della transizione ecologica e digitale, non è cosa di poco conto.

Quanto all'esportabilità del modello, non bisogna nutrire troppe speranze: come si è cercato di mostrare, si tratta di un sistema così peculiare e radicato nella

¹⁴ Su tale criticità si rinvia, anche per gli opportuni riferimenti bibliografici, a M. CORTI, *La partecipazione dei lavoratori: avanti piano, quasi indietro*, in M. CORTI (a cura di), *Il pilastro europeo dei diritti sociali e il rilancio della politica sociale dell'UE*, Vita e Pensiero, Milano, 2021, 197-199.

¹⁵ V. il *Koalitionsvertrag zwischen SPD, Bündnis 90/Die Grünen und FDP* del 2021, dal titolo «*Mehr Fortschritt wagen. Bündnis für Freiheit, Gerechtigkeit und Nachhaltigkeit*», a pagina 72: «si intende impedire l'elusione della disciplina vigente della cogestione societaria. Il Governo si adopererà affinché la cogestione societaria si evolva ulteriormente, cosicché non sia più possibile bloccare l'applicazione di regimi cogestionali più avanzati in presenza di una crescita dimensionale delle Società europee (cd. effetto *freezing*)».

¹⁶ Cfr. W. STREECK, *On the Institutional Conditions of Diversified Quality Production*, in E. MATZNER, W. STREECK (eds.), *Beyond Keynesianism: The Socio-Economics of Production and Full Employment*, Edward Elgar, Aldershot, 1991, 21 ss.

¹⁷ Per un recente studio, condotto su società tedesche quotate in borsa nel periodo tra il 2006 e il 2017, che conferma il maggior successo delle imprese più robustamente partecipative, v. S. CAMPAGNA, M. EULERICH, B. FLIGGE, R. SCHOLZ, S. VITOLS, *Entwicklung der Wettbewerbsstrategien in deutschen börsennotierten Unternehmen: Der Einfluss der Mitbestimmung auf die strategische Ausrichtung und deren Performance*, Mitbestimmungsreport Nr. 57, aprile 2020. Con precipuo riferimento alla crisi economico-finanziaria esplosa nel 2008 v. M.S. RAPP, M. WOLFF, *Strong codetermination – stable companies. An empirical analysis in lights of the recent financial crisis*, IMU Mitbestimmungsreport Nr. 51, Agosto 2019. V. anche la ricerca condotta tra il 2006 e il 2014 da R. SCHOLZ, S. VITOLS, *Co-determination: a driving force for Corporate Social Responsibility in German companies?*, WZB Discussion Paper SP III 2018-304, Novembre 2018, che rinviene una significativa correlazione tra le imprese con una più forte impronta partecipativa e quelle nelle quali la responsabilità sociale d'impresa è realmente praticata, e non soltanto proclamata in astratto.

storia e nella tradizione di relazioni industriali della Germania¹⁸, che una sua introduzione acritica nel nostro Paese rischierebbe di arrecare soltanto danni, senza apportare i vantaggi sperati. Paiono, invece, ormai maturi i tempi per sperimentare nel nostro Paese meccanismi cogestionali che tengano conto delle caratteristiche del nostro tessuto economico e di relazioni sindacali, cercando di replicare gli effetti benefici che la *Mitbestimmung* ha prodotto in Germania. Ma la prospettazione di soluzioni concrete va oltre l'obiettivo di queste brevi note.

¹⁸ Cfr. le affascinanti pagine di W. ABELSHAUSER, *Vom wirtschaftlichen Wert der Mitbestimmung: Neue Perspektiven ihrer Geschichte in Deutschland*, in W. STREECK, N. KLUGE (Hg.), *Mitbestimmung in Deutschland. Tradition und Effizienz*, Campus Verlag, Frankfurt-New York, 1999, 224 ss.