

CAMERA DEI DEPUTATI ^{N. 563}

PROPOSTA DI LEGGE

D'INIZIATIVA DEI DEPUTATI

ROBERTI, ALMIRANTE, DE MARZIO, ABELLI, ALFANO, ALOI, BAGHINO, BIRINDELLI, BORROMEO D'ADDA, BUTTAFUOCO, CALABRO', CARADONNA, CASSANO, CERULLO, CHIACCHIO, COTECCHIA, COVELLI, DAL SASSO, d'AQUINO, DELFINO, DE LORENZO GIOVANNI, de MICIELI VITTURI, de VIDOVICH, di NARDO, FRANCHI, GRILLI, GUARRA, LAURO, LO PORTO, MACALUSO ANTONINO, MAINA, MANCO, MARINO, MENICACCI, MESSENI NEMAGNA, MILIA, NICCOLAI GIUSEPPE, NICOSIA, PALUMBO, PAZZAGLIA, PETRONIO, PIROLO, RAUTI, ROMEO, ROMUALDI, SACCUCCI, SANTAGATI, SERVELLO, SPONZIELLO, TASSI, TORTORELLA GIUSEPPE, TRANTINO, TREMAGLIA, TRIPODI ANTONINO, TURCHI, VALENSISE

Presentata il 26 luglio 1972

Partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese

ONOREVOLI COLLEGHI! — La necessità di una riforma della struttura delle aziende è, ogni giorno di più, vivamente avvertita in tutti gli ambienti economici, sociali e giuridici. Tale riforma, profilatasi in vario modo a seconda dei vari tempi e paesi, ha sempre proceduto però in una direzione costante: quella della immissione delle forze del lavoro negli organi direttivi e responsabili dell'impresa, avendo come mèta la partecipazione istituzionale dei lavoratori alla gestione e agli utili dell'impresa stessa.

Non è questa la sede per riferire tutti i vari esperimenti in tal senso attuati nei vari

paesi e nei vari tempi: è appena il caso di ricordare i consigli di azienda istituiti in Germania con la legge 4 gennaio 1920, sostituiti poi, con la legge 20 gennaio 1934, dai consigli di fiducia; i comitati di impresa, costituiti in Francia con l'ordinanza 22 febbraio 1945; i comitati di produzione, creati in Gran Bretagna nel 1941, ecc. Per quanto riguarda l'Italia, il movimento di inserimento delle forze del lavoro nelle imprese si iniziò fin dal 1919 a Torino su iniziativa, fra l'altro, del gruppo di « Ordine Nuovo » attraverso la istituzione del consiglio di fabbrica; ottenne nel periodo dal 1920 al 1921 dei riconoscimenti gover-

nativi con i progetti Giolitti dell'8 febbraio e del 20 giugno 1921, che prevedevano delle forme iniziali di controllo dei lavoratori sulle imprese, e si affermò concretamente, con pieno accoglimento anche nella legislazione durante l'ultimo conflitto mondiale con il decreto 12 febbraio 1944, n. 375, della Repubblica sociale italiana, che introdusse nel diritto positivo la partecipazione del lavoro nella impresa con la costituzione dei consigli di gestione composti di rappresentanti di tutte le categorie dei lavoratori e la elezione del capo dell'impresa, nonché la partecipazione dei lavoratori agli utili dell'impresa.

Il nuovo principio della cogestione, pur dopo l'abrogazione, per le vicende belliche, del decreto suddetto, fu accolto tuttavia e fatto proprio dai partiti che costituivano il Comitato di liberazione nazionale alta Italia, i quali, con l'accordo 25 marzo 1945 riaffermarono che doveva essere compito del Governo la predisposizione graduale del « controllo e partecipazione dei rappresentanti delle maggiori categorie del lavoro agli organi direttivi delle aziende ».

Infine, la Costituzione della Repubblica, all'articolo 46, ha accolto il principio fondamentale del riconoscimento del « diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione delle aziende ». Norma fondamentale questa, che raccoglie sostanzialmente l'altra, forse più categorica, approvata alla unanimità dalla terza Sottocommissione della Commissione per la Costituente nelle sedute del 4 e dell'11 ottobre 1946, e che era così contestualmente formulata: « Lo Stato assicura il diritto dei lavoratori di partecipare alla gestione delle aziende ove prestano la loro opera. La legge stabilisce i modi e i limiti di applicazione del diritto ». Questa norma costituzionale, tuttavia, dalla cui situazione deriverebbe la possibilità di quel controllo nella gestione, presupposto per più piena partecipazione ai risultati della produzione, non ha ancora ottenuto la sua attuazione attraverso una legge ordinaria dello Stato; per cui: se non vi fossero altri motivi di ordine sostanziale, basterebbe questa sola ragione cronologica a dimostrare la necessità, più che l'opportunità, della presente proposta di legge.

Nel luglio del 1955, in esecuzione di una precisa decisione del Congresso del partito, il gruppo del Movimento sociale italiano, richiamandosi nelle premesse a taluni degli argomenti sopra esposti, presentò una proposta di legge che prevedeva la partecipazione attiva dei lavoratori alla gestione ed agli utili

della produzione nelle imprese statali ed a partecipazione statale; anche nella scorsa legislatura venne presentata una proposta di legge in merito (stampato n. 3349). Analoghe iniziative furono assunte successivamente nelle sedi delle assemblee regionali del Friuli-Venezia Giulia, della Sardegna e della Sicilia, per quanto attiene alle imprese regionali o a partecipazione regionale, ma nessuna di esse poté essere portata a conclusione per l'ostilità delle forze politiche imperanti.

Mentre in Italia, malgrado la esistenza della norma costituzionale, il processo di trasformazione della struttura aziendale in senso collaborativo e partecipazionistico non solo si è arrestato, ma ha subito addirittura una involuzione a seguito dei mutati orientamenti politici che hanno accentuato il carattere di contrapposizione classista delle varie componenti dell'impresa, nelle altre nazioni del mondo occidentale si è passati, invece, a fasi concrete di attuazione del principio della gestione.

È appena il caso di ricordare, a tal uopo, la legislazione germanica che attraverso le leggi 21 maggio 1951 e 10 ottobre 1952 ha attuato nel diritto positivo una forma di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle società di produzione nell'industria siderurgica e mineraria; mentre è nota la spinta che il principio della partecipazione sta dando a tutta la legislazione francese in materia di rapporti di lavoro.

La Commissione delle Comunità europee, dal canto suo, in una elaborata memoria, ha formalmente proposto al Consiglio dei ministri l'attuazione di una forma concreta di partecipazione dei lavoratori alla gestione, mediante la creazione dell'istituto del Consiglio aziendale europeo (doc. Comm. 70/600 parte II - Bruxelles 24 giugno 1970).

Pertanto, poiché non si può arrestare il progresso sociale e la forza storica di maturazione dei principi, non vi è dubbio che anche in Italia l'istanza di partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende, che caratterizza l'attuale fase di progresso sociale e che realizza quasi la moderna dimensione della democrazia, debba trovare finalmente ingresso anche nel nostro diritto positivo.

* * *

Non sarà inutile, a tal fine, anche per fugare talune preoccupazioni e dubbi di ordine dottrinario - oltre che per un esame delle varie possibilità di soluzione che potrebbe avere

il problema della cogestione e quindi delle varie forme che tale istituto potrebbe, in concreto, assumere — approfondire, sia pure nei limiti consentiti da una relazione parlamentare, le impostazioni e le opinioni dottrinarie agitate sull'argomento.

I. — La partecipazione dei lavoratori alla direzione delle imprese è connessa al mutamento sia delle dimensioni delle aziende sia dei rapporti di lavoro. La figura del rapporto bilaterale fra le persone fisiche dell'imprenditore e del lavoratore, obbligato a prestazioni corrispettive da contratto, non riesce a cogliere la nuova realtà delle condizioni economiche e sociali.

Scrivo in merito Luisa Riva Sanseverino: « secondo l'attuale realtà economico-sociale e secondo l'ordinamento giuridico che ad essa si è venuto adeguando, la prestazione di lavoro non si limita a far luogo alla retribuzione ma viene a determinare, per il lavoratore, una più complessa situazione giuridica: una situazione giuridica, cioè, la quale sicuramente supera quelli che sono i normali effetti di un contratto » (v. *L'ordinamento costituzionale dell'azienda secondo la legislazione generale germanica*, in *Dir. Econ.* 1956, pagina 283).

La dottrina ha in proposito prospettato alcune impostazioni che certamente trascendono l'ambito dello schema circoscritto al mero rapporto di scambio, come risulta dall'elaborazione del concetto di *status* giuridico professionale, per cui viene in rilievo la condizione o la posizione giuridica del lavoratore come titolare di particolari poteri (*status activae civitatis*) nell'ambito generale dell'ordinamento giuridico ed in quello specifico dell'azienda. Si parla, altresì, di « comunità di lavoro » con una eco, sia pure particolare, nell'articolo 43 della Costituzione. E di una cosiffatta comunità il lavoratore viene considerato partecipe per il fatto stesso della prestazione dell'opera, piuttosto che per la regolarità del contratto stipulato, come sancito già dalla fondamentale disposizione dell'articolo 2126 del codice civile. Va notato che, essendo il lavoratore vincolato ad un obbligo generico di fedeltà (articolo 2105 codice civile) e soggetto ad un potere disciplinare (articolo 2106 codice civile) il rapporto di lavoro subordinato ne viene così concepito, secondo il legislatore del 1942, come inquadrato in una visione istituzionale dell'impresa e dell'azienda. Di contro corrispondono gli obblighi di assistenza a carico dei datori di lavoro (articolo 2116 codice civile).

A questo punto si possono pure richiamare i risultati conseguiti nella dottrina del diritto commerciale, che potrebbero riassumersi nei termini seguenti: « La tesi che vede nell'impresa una organizzazione unitaria di mezzi di produzione, di capitale e di lavoro, formata dai soggetti che collaborano ad essa in qualità di imprenditori-dirigenti e prestatori d'opera subordinati, nella quale convergono interessi che trascendono quelli individuali di tali soggetti, anche per la rilevanza che l'attività economica ha sulla vita della collettività, è prevalentemente accettata dalla dottrina ». (Jaeger P.G., *L'interesse sociale*, Milano 1964, pag. 49).

II. — Nel quadro dell'evoluzione dei rapporti di lavoro dalla figura bilaterale del contratto con prestazioni corrispettive alla visione unitaria ed organica della istituzione-impresa, va inquadrato anche il problema di definire a chi spetti la titolarità dell'impresa. L'osservazione delle esperienze storiche ha dimostrato a sufficienza la graduale evoluzione verificatasi col passaggio del primato o del « potere », nella produzione e nella economia in genere dai borghesi e capitalisti ai cosiddetti tecnici, meglio sarebbe a dire ai *managers*.

Anche nella trasformazione legislativa operata col codice civile del 1942, per cui si è spostato l'accento della regolamentazione dei cosiddetti « atti di commercio » all'impresa, « come organizzazione di lavoro e di forze », è da vedere un segno di tali mutamenti, come hanno ben ravvisato i nostri maestri del diritto fra cui è da ricordare, per la sua efficacia e chiarezza espositiva, Lorenzo Mossa (v. *L'impresa nell'ordine corporativo*, Pisa 1935, p. 18 seguenti, 62 seguenti, 80 seguenti).

Nel codice civile si ebbe, perciò, una dichiarazione della preminenza dell'imprenditore, quale « capo dell'impresa » e « superiore gerarchico » di tutti i prestatori di lavoro definiti suoi « collaboratori » (v. articolo 2086 seguenti del codice civile). La direzione delle attività di produzione e di scambio dei beni e servizi era dunque conferita non al proprietario dei beni e dei mezzi all'uopo impiegati ma al capo dell'organizzazione necessaria per adoperare tali beni e mezzi. In un libro rimasto famoso due giuristi americani, Berle e Meaus, hanno parlato, a proposito di « separazione della proprietà e del controllo », in ordine ai mezzi di produzione.

In una terza fase si afferma il diritto di partecipare alla gestione dell'impresa o dell'azienda per tutti coloro che stabilmente vi prestano la propria opera. Si tratta di una

fase ulteriore e evolutiva rispetto alla precedente, dovuta anche al grado di maturità, di disinteresse e di attaccamento alla propria azienda, raggiunto dalle maestranze. Ci sembra, quindi, antistorico e dovuto a motivi di spicciola polemica, più che frutto di una equilibrata e distaccata considerazione, il voler contrapporre in termini assoluti la previsione dell'articolo 46 della Costituzione (ove si prevede la partecipazione dei lavoratori nella gestione dell'azienda) e la preminenza gerarchica dell'imprenditore sancita dal legislatore nel 1942 nel codice civile.

Tale disconoscimento della realtà storica e tale spirito polemico ha viziato l'esposizione in materia, per altri aspetti seria e ben documentata di un magistrato della Corte dei conti, Romeo Ferrucci (v. « Consiglio di gestione », voce in *Enciclopedia del Diritto*, ed. Giuffrè, IX, pagina 222 seguenti).

Non si deve mai dimenticare che il legislatore deve dare disciplina adeguata allo stadio dell'evoluzione verificatasi nei rapporti economici-sociali, senza pretendere di forzare la realtà, nonché bandire nuove visioni col rischio di statuire mere enunciazioni ideali o norme programmatiche, insuscettibili di una benché minima attuazione. L'evolversi del primato della borghesia (cui rispondevano la tutela assoluta della proprietà e la piena libertà del contratto), all'avvento dei tecnici-imprenditori, per venire poi alla partecipazione dei lavoratori alla direzione dei problemi economici, è avvenuto sotto l'impulso di movimenti e di forze generali, e non tanto per virtù di determinazioni legislative.

Il legislatore, come quasi sempre avviene, più che predisporre nelle sue norme le linee programmatiche del futuro, deve regolare i conflitti di interesse presenti o comunque possibili, secondo lo stato di fatto e gli ideali oramai consolidati nella comunità.

III. — Solo in questi termini si può spiegare come la disposizione meramente programmatica dell'articolo 46 della Costituzione sia rimasta sino a tutt'oggi inoperante. Si è qui avuto un esempio del diffuso « fenomeno della discrepanza fra la norma costituzionale, che dovrebbe essere vera norma giuridica dotata di efficacia vincolante, e l'ideale di politica legislativa, che si assume di captare, di fissare e di esprimere in quella con formula adeguata... ».

Tali parole adoperava Emilio Betti (nell'importante sua opera *Interpretazione della legge e degli atti giuridici*, Milano 1949, pag. 249), proprio in relazione al fatto che

molte norme programmatiche della nostra Costituzione siano rimaste inoperanti. Al proposito, nelle stesse pagine si legge questo penetrante e saggio monito: « ogni tentativo di fissare, ridurre e tradurre in termini precettivi i principi generali che li affermano, quando sia fatto da una fonte di diritto prima che il processo storico di maturazione sia giunto a termine, è, per necessità di cose illusorio e destinato a fallire... ».

Pare tuttavia che lo stadio attuale dell'evoluzione dei rapporti economici, diffusione della cultura ed il progresso nelle generali condizioni di vita delle popolazioni, giustifichino l'iniziativa di mandare ad effetto la disposizione dell'articolo 46 della Costituzione.

IV. — La formulazione dell'articolo 46 della Costituzione appare abbastanza generica, elastica e perciò suscettibile di una pluralità d'interpretazione. Si parla del « diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende ».

È altresì specificato che un tale « diritto » risponde « ai fini della legislazione economica e sociale del lavoro » e che deve svolgersi « in armonia con le esigenze della produzione ».

Nella dottrina sono state affacciate diverse interpretazioni, le quali dimostrano quale varietà di conseguenze fra loro difformi potrebbero farsi derivare dall'anzidetta formulazione dell'articolo 46 della Costituzione (per un riassunto delle varie opinioni v. in Ferrucci, *Consiglio di gestione*, citato, pag. 223 seguenti).

A) Per alcuni la Costituzione prevede l'inserimento effettivo del prestatore nell'amministrazione e nella direzione economica del processo produttivo.

B) Altri sostengono che, a tenore dell'articolo 46 della Costituzione, risultano ammissibili solo le forme di collaborazione che corrispondono ad una effettiva elevazione economica e sociale del lavoro: a) l'elevazione economica è poi ravvisata nella partecipazione agli utili dell'impresa; b) l'elevazione sociale si considera attuabile con l'esercizio da parte dei consigli di gestione degli istituti ordinati alla tutela dell'integrità fisica dei lavoratori: in pratica la « condecisione » sarebbe limitata alle istituzioni ed opere di assistenza.

C) Su basi diverse l'articolo 46 della Costituzione viene riguardato in connessione con l'istituto della società per azioni, che rappresenta la forma di esercizio dell'impresa adottata dai maggiori complessi industriali. A questo proposito si mantiene nei termini tra-

dizionali la premessa per cui l'impresa deve ritenersi legittimamente diretta soltanto da coloro che ne assumano il rischio.

Se ne desume che il diritto attribuito ai lavoratori sarebbe solo un diritto di informazione e di controllo sulla attività direttiva dell'imprenditore, attraverso un organo esterno — che non dovrebbe neppure chiamarsi consiglio di gestione — investito di funzioni meramente consultive.

Escluso l'inserimento di lavoratori nella direzione della società, si propongono, come rimedi all'arbitrio degli amministratori, l'introduzione di sistemi di pubblicità e di controllo statale sul mercato borsistico delle azioni in modo analogo a quanto già avvenuto negli Stati Uniti d'America.

Si è osservato che le tesi testé riferite *sub B)* e *sub C)* « più che a interpretare la norma costituzionale, tendono a ricercare forme e strumenti di attuazione possibili nell'attuale situazione politico-sociale italiana, ritenuta inidonea ad un'effettiva applicazione della norma stessa » (Ferrucci — *Consiglio di gestione*, cit., pagina 224).

V. — Ad ogni modo, anche l'esattezza della osservazione non toglie che la lettera generica ed anodina dell'articolo 46 della Costituzione abbia consentito interpretazioni e propositi tanto difforni fra loro.

Così per richiamare l'insegnamento tratto dall'esperienza della Germania occidentale, va notato che anche la terminologia adoperata nella prassi e nella legge (11 ottobre 1952, entrata in vigore il 14 novembre 1952) è apparsa confusa ed inficiata di molte ambiguità; e correlativamente è stato rilevato che la « collaborazione » o la « partecipazione » dei lavoratori nella gestione delle imprese può assumere numerosi e diversi aspetti.

A illustrare questi problemi si può riferire l'esposizione fatta da un giurista germanico Alfredo Hulck in un saggio dal titolo *Problemi della gestione comune nelle imprese*. (Nuova rivista di diritto commerciale anno VII; 1954, parte I, pagina 137 seguenti). Se dalla forma più debole si sale a quella più forte, ne deriva lo schema seguente:

1) Il diritto alla notificazione (*Recht auf Unterrichtung*), cioè un semplice diritto alla presentazione del bilancio, beninteso del bilancio già perfezionato senza alcuna pretesa di influenzare la sua struttura: il diritto al rapporto quadrimestrale sulla situazione e lo sviluppo dell'impresa; il diritto alla comunicazione in tempo debito sulle assunzioni o sui licenziamenti di impiegati dirigenti.

2) Il diritto di interpellanza (*Das Recht auf Mitberatung*): esso comprende la facoltà di presentare al datore di lavoro lagnanze, desideri o richieste ed il diritto di prendere posizione verso determinate decisioni del datore di lavoro, prima che siano realizzate; il che per natura include il diritto alla notificazione, in tempo debito, dei provvedimenti voluti. Bisogna intenderlo per esempio in questo senso quando il paragrafo 66 I, della legge germanica del 1952 sulla « Cogestione delle imprese » prescrive che, prima di ogni licenziamento, bisogna ascoltare il consiglio di impresa.

3) Il diritto alla partecipazione e alla discussione (*Recht auf Mitberatung*): esso va oltre l'apparentato diritto di interpellanza, in quanto che comprende l'esigenza dell'informazione sui motivi determinativi per il datore di lavoro ed inoltre la facoltà di discutere questi motivi con il datore di lavoro. Per contro il datore di lavoro non è obbligato a seguire il consiglio della parte operaia.

4) Il diritto di fare delle proposte (*Das Recht, Vorschlaese zu machen*). Mentre il diritto alla discussione si limita a proposte derivanti dal datore di lavoro, il diritto della iniziativa dà al consiglio d'impresa la facoltà di fare delle proposte, e cioè proporre delle sue proprie iniziative e di esigerne la discussione con il datore di lavoro.

5) Il diritto alla condecisione senza completa parità di grado (*Recht auf Mitentscheidung, ohne voellige Gleichberechtigung*): un esempio di questo è la rappresentanza della minoranza del consiglio di vigilanza. I rappresentanti degli operai posseggono pieno diritto di voto e perciò partecipano alle decisioni, ma si trovano in minoranza di fronte ai membri del consiglio di vigilanza, eletti nell'assemblea generale.

6) Il diritto di protesta contro decisioni di lavoro (*Recht zum Einspruch gegen Entscheidungen des Arbeitseber*). La protesta dovrà essere indirizzata a diverse istanze, sede di conciliazioni, tribunali, od altri uffici. Per giudicare la misura della cooperazione è importante sapere quale significato giuridico spetta alla sola decisione della istituzione interpellata.

Inoltre occorre distinguere:

a) La decisione è soltanto una proposta di conciliazione, il datore di lavoro non ne è quindi impegnato; in questo caso non si può parlare di un vero diritto di cogestione, poiché il datore di lavoro può sempre far valere la sua volontà. Egli ha piena facoltà di accettare o no la proposta del consiglio d'eser-

cizio (commissione interna) e la decisione dell'istituzione imparziale.

b) La decisione non è realmente impegnativa, ma la sua non osservanza comporta delle conseguenze sfavorevoli per il datore di lavoro. La non osservanza della proposta di conciliazione in cause economiche può quindi costringere il datore di lavoro al risarcimento dei danni per licenziamento.

c) La decisione è impegnativa: i lavoratori in questo caso hanno un diritto alla decisione vera e propria, in quantoché essi possono impedire che il datore di lavoro prenda da solo dei provvedimenti che essi non gradiscono che vengano approvati (diritto di veto). Per contro non si possono estorcere al datore di lavoro dei provvedimenti positivi.

7) Il diritto alla condecisione a pari merito (*gleichberechtigte Mitentscheidung*), (vera cogestione): anche qui occorre distinguere:

a) non vi è diritto di interpellare un ente imparziale. In questo caso il provvedimento, privo del consenso di ambedue le parti, è inammissibile di per sé. Veramente sono state ancora poco chiarite le conseguenze di una tale inammissibilità. Nella emanazione di determinazioni normative, le norme sono semplicemente inutili. Ma se invece si tratta di provvedimenti effettivi, manca spesso un efficiente obbligo giuridico, per cui si supporrà che il provvedimento inammissibile venga ugualmente effettuato.

Ognuna delle parti può ricorrere ad una istituzione imparziale, che deciderà impegnativamente. In tal caso sarà possibile una decisione contro le maestranze, ma anche contro il datore di lavoro. Egli può quindi essere costretto a prendere determinati provvedimenti contro la sua propria volontà.

Nello stesso scritto, a pagina 140 seguenti si dimostra altresì come il diritto di cogestione venga ad assumere diversi contenuti a seconda che riguardi: 1) questioni sociali circa la sistemazione delle condizioni di lavoro e la disciplina nell'azienda (ordinamento del lavoro, stipulazioni di paghe a cottimo, o ad unità, orario di lavoro, piano di ferie, prevenzione infortuni, amministrazione di istituti di beneficenza, etc.); 2) questioni del personale, riguardanti le assunzioni, i passaggi di gruppo, i trasferimenti ed i licenziamenti; 3) questioni economiche. Specie quest'ultimo punto presenta le maggiori difficoltà in quanto, per realizzare una partecipazione dei lavoratori in condizioni paritarie, rappresenta il fine essenziale di tutto il movimento a favore della cogestione.

Proprio a proposito della partecipazione nella condotta degli affari economici, sono da valutare in senso critico i diversi modelli di organizzazione che si presentano come possibili da seguire. Volendo rimanere in uno stretto ambito di immediata operatività, ci sembra che si debba restringere il confronto fra i criteri seguiti nella legislazione della Germania occidentale sulla cogestione, e l'integrazione degli organi sociali, già prospettata nel decreto-legge 12 febbraio 1944, n. 375, della Repubblica sociale italiana.

Nell'ordinamento della Germania occidentale, a parte le imprese del settore carbo-sideurgico dove già con la legge 21 maggio 1951 si è attuata la piena cooperazione paritaria fra i dirigenti e la parte lavoratrice nella gestione, per le altre imprese si è attuato con la legge del 1952 un sistema alquanto complicato che non realizza, per altro, l'effettiva influenza dei lavoratori nelle decisioni di carattere economico. La legge del 1952 prevede, infatti, la formazione di consigli aziendali eletti dai lavoratori, i cui compiti sono in definitiva limitati « alle questioni che coinvolgono variazioni nell'impiego della manodopera » (affari sociali, questioni del personale), oltre ad un limitato controllo esterno, sulla condotta degli affari più propriamente economici.

In materia si può ancora richiamare il pensiero del giurista germanico Hueck, nello scritto già menzionato (v. opera citata, pagina 142), in cui a conclusione delle critiche rivolte alla legge germanica del 1952, si leggono queste espressioni:

« Questa manchevolezza, venuta alla luce in occasione della discussione sul diritto di cogestione economica, è certamente la causa per cui si è sempre più cercata un'altra soluzione. Se non è possibile raggiungere direttamente il diritto di cogestione degli operai, occorrerà assicurarsi per altre vie la relativa loro influenza, vale a dire tramite autorevole partecipazione a quegli organi nelle grandi imprese ai quali compete la decisione. Si pensa in primo luogo alle società per azioni e quindi ad una partecipazione delle maestranze al collegio sindacale ed all'organo di presidenza ».

VI. — L'inserimento dei lavoratori negli organi sociali si presenta, dunque, come l'unico rimedio per superare la contrapposizione fra le diverse parti componenti la realtà economico-sociale dell'impresa. Il criterio del germanico « consiglio aziendale », come orga-

nismo rappresentativo dei soli lavoratori estraneo e giustapposto ai tradizionali organi sociali direttivi finirebbe per accrescere i motivi di conflitto. L'inserimento, al contrario, aumenta l'interesse del lavoratore alla produzione, contribuisce alla trasformazione del rapporto di lavoro da rapporto di scambio a rapporto di lavoro a struttura associativa e serve alla elevazione dei lavoratori, per il fatto stesso di metterne a prova la maturità.

L'interessamento dei lavoratori alla direzione dell'impresa per raggiungere i suoi scopi deve tradursi infatti in effettivo concorso a tutte le vicende.

Con l'assunzione in forma organica dei lavoratori negli organi sociali, riteniamo possibile avviare a soluzione anche un altro grave problema, che da lungo tempo grava sulla nostra vita economica. Il Mortati in un suo importante scritto (v. *Il lavoro nella Costituzione* in *Rivista Diritti Lavoro* 1949, I, pagina 182) ha infatti affermato che l'inserzione dei rappresentanti dei lavoratori negli or-

gani direttivi delle società per azioni va oggi considerata come il mezzo migliore anche per arginare il fenomeno della dissociazione tra proprietà e controllo del capitale destinato alla produzione. Si tratta delle contese sorte in ordine alla determinazione della effettiva maggioranza nelle società di capitale; questioni che sembra possano trovare adeguata soluzione non tanto con il conferimento ai soci in minoranza del diritto di far parte degli organi sociali, quanto con una nuova disciplina della impresa, conforme alla sua essenziale struttura istituzionale, al progresso sociale, ai dettati e principi informatori della nostra Costituzione ed alle dimensioni da essa acquisite nell'ambito più vasto dei rapporti economico-sociali del paese.

* * *

Onorevoli colleghi, per tutte le considerazioni sopra esposte riteniamo poter, con tranquilla coscienza, raccomandare alla vostra approvazione la presente proposta di legge.

PROPOSTA DI LEGGE

TITOLO I.

PRINCIPI GENERALI

ART. 1.

Alla gestione delle imprese esercenti attività economiche prende parte diretta il lavoro. La disciplina e le modalità di tale partecipazione sono regolate dalla presente legge e dalle relative norme di attuazione.

ART. 2.

L'ordinamento delle imprese economiche in regime di cogestione è disciplinato dalla presente legge e dalle relative norme di attuazione, dallo statuto di ciascuna impresa, dalle norme del codice civile e dalle leggi speciali, in quanto non contrastino con la presente legge.

ART. 3.

Gli utili netti delle imprese esercenti attività economiche, dopo le detrazioni previste dalle leggi e dagli statuti e le assegnazioni

delle remunerazioni al capitale conferito nell'impresa, vengono ripartiti fra i lavoratori, secondo le modalità e le regole stabilite nella presente legge.

ART. 4.

Le disposizioni della presente legge si applicano:

a) alle imprese, esercenti attività economiche, di proprietà dello Stato, delle regioni, delle province, dei comuni e di altri enti pubblici, nonché alle imprese municipalizzate;

b) alle società commerciali di cui lo Stato e gli altri enti pubblici hanno partecipazione al capitale sociale, ivi comprese le imprese soggette alla disciplina prevista nell'articolo 43 della Costituzione;

c) alle imprese esercenti attività economiche di proprietà privata, che impiegano almeno 100 dipendenti, escluse le società cooperative a responsabilità limitata, illimitata e per azioni di cui agli articoli 2511 e seguenti codice civile.

TITOLO II.

**LA COGESTIONE NELLE IMPRESE
DI PROPRIETA PUBBLICA**

ART. 5.

Gli organi attraverso i quali viene attuata la cogestione nelle imprese pubbliche di cui alla lettera a) dell'articolo 2 sono: il capo dell'impresa, il consiglio di gestione, il collegio dei revisori dei conti.

ART. 6.

Il capo dell'impresa pubblica è designato dal ministro competente, di concerto con i ministri delle finanze e dell'industria e commercio, udito il parere del consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, tra i membri del consiglio di gestione dell'impresa stessa o imprese del medesimo settore produttivo, che danno speciale garanzia di comprovata capacità tecnica ed amministrativa.

Il decreto di designazione previsto dal comma precedente, è comunicato alla Camera dei deputati ed al Senato.

Il titolare della direzione dell'impresa ha la responsabilità ed i doveri di cui alla presente legge ed i poteri determinati dallo statuto e dalla legge.

Nelle imprese a carattere pubblico la sostituzione del titolare della direzione dell'impresa è disposta dal ministro competente di

concerto con il Ministro delle finanze e con gli altri ministri interessati, d'ufficio o su proposta del consiglio di gestione dell'impresa o dei revisori dei conti, premessi gli opportuni accertamenti.

ART. 7.

Il consiglio di gestione è presieduto dal capo dell'impresa ed è composto di rappresentanti eletti dalle varie categorie di dipendenti: operai, impiegati tecnici, impiegati amministrativi.

Le modalità di elezione ed il numero dei membri del Consiglio sono determinati da norme di legge e dallo statuto dell'impresa.

Nessun speciale compenso, salvo il rimborso delle spese, è dovuto ai membri del consiglio di gestione per tale loro attività.

Per i poteri del consiglio di gestione delle imprese pubbliche valgono le norme contenute ai successivi articoli 13 e 15.

ART. 8.

Il collegio dei revisori delle imprese pubbliche è costituito con decreto del ministro competente.

Il compenso dei revisori è determinato con decreto ministeriale.

ART. 9.

Nelle imprese pubbliche il bilancio e il progetto di riparto degli utili sono proposti dal consiglio di gestione ed approvati secondo le disposizioni di legge vigenti.

Gli aumenti, le riduzioni di capitale, le fusioni, le concentrazioni nonché lo scioglimento e la liquidazione delle imprese pubbliche devono avvenire dopo che sia stato sentito il consiglio di gestione delle imprese interessate.

TITOLO III.**LA COGESTIONE NELLE
IMPRESE PRIVATE
ED A PARTECIPAZIONE STATALE****ART. 10.**

Gli organi attraverso cui viene attuata la collaborazione alla gestione delle aziende sono:

a) per le società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata, comprese le società a partecipazione pubbli-

ca: l'assemblea, il consiglio di gestione, il collegio sindacale;

b) per le altre società commerciali e per le imprese individuali: il consiglio di gestione.

ART. 11.

All'assemblea partecipano i rappresentanti dei lavoratori — operai, impiegati tecnici, impiegati amministrativi — con un numero di voti pari a quello dei rappresentanti del capitale.

I rappresentanti del capitale nelle imprese a partecipazione statale sono suddivisi in misura proporzionale fra i portatori del capitale privato e i rappresentanti del capitale statale, designati, questi ultimi, dall'istituto per la ricostruzione industriale (IRI) o dagli altri enti economici statali eventualmente interessati.

ART. 12.

Il consiglio di gestione per le società per azioni, in accomandita per azioni o a responsabilità limitata, comprese quelle a partecipazione pubblica, è nominato dall'assemblea ed è formato per metà da membri eletti dai partecipanti al capitale e per metà da membri designati dai lavoratori dell'impresa: operai, impiegati tecnici, impiegati amministrativi. Il numero complessivo dei componenti del consiglio di gestione viene determinato dall'atto costitutivo o dallo statuto della società.

ART. 13.

Il consiglio di gestione sulla base di un periodico e sistematico esame degli elementi tecnici, economici e finanziari della gestione:

a) delibera su tutte le questioni relative alla vita dell'impresa, all'indirizzo ed allo svolgimento della produzione nel quadro dei piani nazionali stabiliti a norma dell'articolo 41 della Costituzione e dei piani regionali di sviluppo;

b) esprime il proprio parere su ogni questione inerente alla disciplina ed alla tutela del lavoro nell'impresa;

c) esercita in genere nell'impresa tutti i poteri attribuitigli dallo statuto e quelli previsti dalle leggi vigenti per gli amministratori, ove non in contrasto con le disposizioni della presente legge;

d) redige il bilancio dell'impresa e propone la ripartizione dell'utile ai sensi delle disposizioni della presente legge e del codice civile.

ART. 14.

Il collegio sindacale, nominato dall'assemblea, è formato per un terzo da membri eletti fra i lavoratori dell'impresa e per due terzi da membri eletti dai partecipanti al capitale.

Il presidente del collegio sindacale, del pari eletto dall'assemblea, viene scelto tra gli iscritti all'albo dei revisori dei conti, dei dottori commercialisti, avvocati, ragionieri.

ART. 15.

Sia per il consiglio di gestione sia per il collegio sindacale, rimangono salve le disposizioni previste dagli articoli 2258-2260 del codice civile.

ART. 16.

Per le imprese individuali viene costituito un consiglio di gestione composto da almeno tre membri eletti dai lavoratori: operai, impiegati amministrativi, impiegati tecnici.

ART. 17.

Nelle imprese individuali l'imprenditore, il quale assume la direzione dell'impresa con la responsabilità ed i doveri di cui all'articolo 6, è coadiuvato, nella gestione dell'impresa stessa, dal consiglio di gestione. Deve riunire periodicamente, almeno una volta al mese, il consiglio di gestione per sottoporre ad esso le questioni relative alla vita produttiva dell'impresa ed ogni anno, alla chiusura della gestione, per l'approvazione del bilancio e per il riparto degli utili.

ART. 18.

Nelle imprese private individuali l'azione di responsabilità verso l'imprenditore può essere esperita a norma dell'articolo 2409 e seguenti del codice civile dal consiglio di gestione dell'impresa.

Il tribunale, sentito l'imprenditore, il pubblico ministero, premessi gli opportuni accertamenti, dichiara con sentenza la responsabilità dell'imprenditore.

Contro la sentenza è ammesso ricorso per Cassazione.

A seguito della sentenza che dichiara la responsabilità dell'imprenditore, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato adotta quei provvedimenti amministrativi che ritiene del caso affidando, se occorre, la gestione dell'impresa ad una cooperativa da costituirsi tra i dipendenti dell'impresa medesima con l'osservanza delle norme da stabilirsi caso per caso.

Pendente l'azione di cui agli articoli precedenti, il Ministro dell'industria, del commercio e dell'artigianato può sospendere con proprio decreto l'imprenditore dalla sua attività e nominare un commissario per la temporanea amministrazione dell'impresa.

ART. 19.

(Sanzioni penali).

Al titolare della direzione dell'impresa ed ai membri del suo consiglio di gestione sono applicabili le sanzioni penali previste dalle leggi per gli imprenditori, soci ed amministratori delle società commerciali.

TITOLO IV.

DISPOSIZIONI COMUNI E DELEGA

ART. 20.

Il governo della Repubblica entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale di concerto con gli altri ministri competenti, udito il parere del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro, è delegato ad emanare norme intese a disciplinare l'elezione dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di gestione previsti nella presente legge, e negli organi sociali delle imprese, nonché le norme di adeguamento della vigente legislazione, ai principi e criteri direttivi della presente legge, per quanto concerne l'istituzione dei consigli di gestione per le imprese di cui agli articoli 1 e 2 della presente legge.

ART. 21.

Debbono, in ogni caso, essere garantite libertà, segretezza ed uguaglianza di voto a tutti i lavoratori interessati e parità alle varie

liste presentate; deve altresì essere data adeguata e differenziata rappresentanza alle diverse categorie dei dipendenti dell'impresa — operai, impiegati amministrativi, impiegati tecnici —; deve essere, in linea di massima, indicata l'età minima dei lavoratori per essere eletti ed il periodo minimo di loro appartenenza alla impresa; debbono, per quanto possibile, essere tenute presenti le norme dell'accordo interconfederale 18 aprile 1966 sulle elezioni delle commissioni interne.

Possono essere previste altresì esclusioni per i lavoratori che non rispondono ai requisiti legali della rappresentanza, nonché per quei dipendenti dell'impresa che hanno riportato nell'ultimo anno gravi sanzioni disciplinari.

Può essere anche prevista la decadenza dalla carica del lavoratore che cessa di appartenere alla impresa o alla categoria che rappresenta.

ART. 22.

Le norme di cui all'articolo 21 sono emanate previo parere di una Commissione parlamentare composta da quindici senatori e quindici deputati nominati dai presidenti delle rispettive Camere.

ART. 23.

Per le questioni relative all'applicazione della presente legge ed in modo particolare per questioni relative alla presenza dei lavoratori nei consigli di gestione, sia delle aziende pubbliche che private, nei collegi sindacali e dei revisori dei conti, è istituita, con parere consultivo, una commissione formata da rappresentanti delle confederazioni nazionali dei lavoratori e dei datori di lavoro rappresentate nel Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro.

TITOLO V.

DISPOSIZIONI TRANSITORIE E FINALI

ART. 24.

Gli organi delle imprese sottoposte alla disciplina della presente legge, rimangono quelli previsti dagli atti costitutivi, dagli statuti, dal codice civile e dalle leggi che prevedono e disciplinano le partecipazioni pub-

bliche dirette, con gli adeguamenti alla disciplina di cui alla presente legge:

a) per le società per azioni, in accomandita per azioni, a responsabilità limitata, sia a partecipazione privata sia a partecipazione pubblica, gli statuti devono essere adeguati alla nuova disciplina entro due anni dall'entrata in vigore della presente legge;

b) per le altre società commerciali e per le imprese individuali, l'adeguamento alla nuova struttura deve essere attuato nel termine di un anno dall'entrata in vigore della presente legge;

c) per le imprese di proprietà dello Stato e di altri enti pubblici, l'adeguamento alla nuova struttura deve, parimenti, avvenire entro un anno dall'entrata in vigore della presente legge.

ART. 25.

Entro due anni dalla data dell'entrata in vigore della presente legge, su proposta del Ministro del lavoro e della previdenza sociale, di concerto con gli altri ministri competenti, ne è emanato il regolamento di esecuzione.