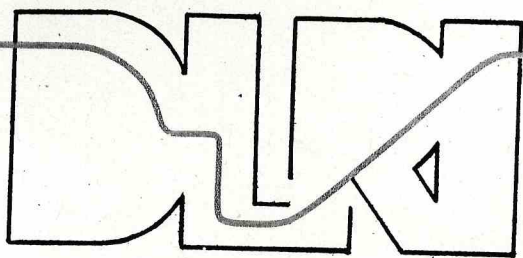


*Giornale di* n. 53, anno XIV, 1992, 1  
**DIRITTO DEL LAVORO e di**  
**RELAZIONI INDUSTRIALI**  
*diretto da Gino Giugni*

In questo numero

*Gaeta L'influenza tedesca sulla  
formazione del sistema previdenziale  
italiano / Guarriello Accordi di  
gruppo e strutture di rappresentanza  
europee / Däubler L'esportazione del  
diritto del lavoro tedesco occidentale  
nella ex Rdt / Intervista al prof. Cassese  
sulla Commissione di garanzia /  
Intervista al prof. Simitis sul  
diritto del lavoro nella Germania  
riunificata / Sassani-Vallebona Le pari  
opportunità: onere della prova  
e sanzioni / Giugni La dottrina  
giuslavoristica nel 1990 / Cella Gli studi  
di relazioni industriali nel 1990-1991*



## L'ESPORTAZIONE DEL DIRITTO DEL LAVORO TEDESCO OCCIDENTALE NELLA EX RDT

di Wolfgang Däubler

I. *Introduzione*. II. *L'estensione del diritto del lavoro della Rft*: 1. La prima tappa: il Trattato del 18 maggio 1990. 2. Il Trattato sull'unione del 31 agosto 1990. 3. La vigenza di contratti ed atti amministrativi. III. *I profili giuridici del mutamento di sistema*: 1. Il nuovo ordinamento della proprietà. 2. Il risanamento dell'apparato statale. 3. Il taglio delle «superpensioni». IV. *L'implementazione del nuovo diritto*: 1. Problemi sostanziali di accettazione? 2. La formazione di sindacati e di associazioni datoriali. 3. La formazione di consigli d'azienda. 4. Le difficoltà degli operatori con il nuovo diritto. 5. L'insufficienza dell'organico giudiziario. V. *Le relazioni industriali nella crisi*: 1. La crisi economica. 2. La contrattazione collettiva. 3. Il crescente intervento dello stato. 4. La centralizzazione delle trattative a scapito del livello aziendale. 5. L'accordo sulle cd. società *ABS*. VI. *Prospettive*.

### I

L'art. 8 del «Trattato sulla realizzazione dell'unità della Germania»<sup>1</sup> prende posizione in modo molto preciso: con la realizzazione dell'«adesione» (che è poi avvenuta il 3 ottobre 1990) entra in vigore, in tutto il territorio della ex Repubblica democratica tedesca, l'intero diritto della Repubblica federale tedesca. L'allegato I prevede modificazioni per una serie di disposizioni; il più breve allegato II elenca le disposizioni dell'ordinamento della Rdt che restano in vigore per un certo periodo o a tempo indeterminato. Un allegato III, che estenda talune parti del diritto della Rdt, con o senza modificazioni, alla Rft, non esiste. Né è stato di certo necessario un allegato IV che garantisse la sopravvivenza di singole norme del diritto della Rft. La realizzazione dell'unità giuridica è stato il risultato di un processo asimmetrico.

L'eliminazione del diritto della Rdt non conosce quasi precedenti. Il diritto del periodo fascista (1933-1945) restò in vigore nella misura in cui era conforme alla Legge fondamentale (art. 123 GG). La stessa Rdt non aveva tracciato una linea di divisione tanto netta, pur richiedendo

\* Wolfgang Däubler è professore di diritto del lavoro, commerciale e dell'economia nell'Università di Brema.

<sup>1</sup> Del 31 agosto 1990, *BGBI*, II, p. 889; d'ora in poi Trattato sull'unione.

che le norme del *BGB* fossero «approvate» da un organo dello stato e cioè che fossero ritenute conformi alla Costituzione; a far ciò era legittimato non solo il legislatore ma anche la giurisprudenza<sup>2</sup>. Anche nei rapporti tra Germania e Francia, al momento dello spostamento dei confini, si fu meno radicali. Nei territori della riva sinistra del Reno restò in vigore il *code civil* francese fino al 1900<sup>3</sup>, in Alsazia-Lorena sono in vigore ancor'oggi numerose norme, anche di diritto del lavoro<sup>4</sup>, del periodo antecedente al 1918<sup>5</sup>. Se si dovesse cercare una situazione analoga, sarebbe più probabile trovarla nel totale rigetto del diritto zarista dopo la rivoluzione d'ottobre<sup>6</sup>. Dal punto di vista contenutistico, questo modo di procedere rappresenta una novità assoluta: a quanto consta, mai un paese industrializzato era stato completamente inglobato nell'ordinamento giuridico di un altro paese. L'«universo parallelo»<sup>7</sup> è crollato.

Nel prosieguo si descriverà questo processo in relazione, specificamente, al diritto del lavoro. Quali sono i resti della legislazione ancora in vigore? Che cosa è accaduto ai contratti collettivi e individuali di lavoro del periodo antecedente all'unità? (§ II). In realtà è avvenuto molto di più che un mero avvicendamento tra ordinamenti giuridici. Il mutamento di sistema, la sostituzione del «socialismo reale» con la «democrazia civile», richiedeva una sorta di diritto speciale per abbattere sopravvissute posizioni di dominio proprie dell'*ancien régime*. Questo diritto della «desocializzazione» riguarda la proprietà, ma anche i servizi pubblici ed il trattamento delle pensioni di chi è stato accusato di particolare «vicinanza con lo Stato» (§ III).

L'«esportazione» del diritto della Rft si è scontrata e si scontra con

<sup>2</sup> Cfr. Pfarr, *Auslegungstheorie und Auslegungspraxis im Zivil- und Arbeitsrecht der DDR*, Berlin, 1972, p. 35 ss.

<sup>3</sup> Cfr. Grimm, «Historische Erfahrungen mit Rechtsvereinheitlichung — das frühe 19. Jahrhundert in Deutschland», *RabelsZ*, 1986, pp. 61 e 69.

<sup>4</sup> Simon, *Le droit local du travail applicable en Alsace-Moselle: repos dominical, garantie de ressources, clause de non-concurrence, durée du préavis*, Strasbourg, 1990.

<sup>5</sup> Cfr. Woehrling, «Die öffentlich-rechtliche Gesetzgebung», *BWVBl*, 1983, p. 386; ed in Institut du droit local (ed.), *Histoire du droit local. Actes du Colloque du 19 octobre 1989*, 1990 (in particolare: diritto tavolare, diritto processuale, diritto della caccia, amministrazione comunale autonoma).

<sup>6</sup> Decreto sui tribunali popolari del 30 novembre 1918, il quale disponeva che «nella risoluzione delle controversie i tribunali popolari applicano i decreti del governo dei lavoratori e dei contadini e, nel caso in cui la questione non sia regolata da un decreto o vi sia comunque una lacuna, i tribunali stessi si devono rifare alla consapevolezza giuridica socialista. Nota: il riferimento, nelle decisioni o nelle sentenze, a leggi di governi rovesciati è vietata»; il testo è citato da Reich, *Sozialismus und Zivilrecht*, Frankfurt/M., 1972, p. 94 ss., spec. p. 103.

<sup>7</sup> Gaeta, in Gaeta, Vardaro, «Un passato che non passa: Thilo Ramm e la dottrina tedesca», *DLRI*, 1988, p. 734.

una serie di problemi. Le norme più ragionevoli del vecchio diritto non continueranno ad avere il consenso della popolazione? La sovrapposizione del nuovo non porterà alla protesta? Sarà possibile costituire allo stesso modo che nella Rft sindacati, associazioni datoriali e consigli d'azienda? Che significato riveste per il singolo cittadino, così come per gli avvocati ed i giudici, dover lavorare, da un giorno all'altro, con un diritto praticamente nuovo? (§ IV).

Al di là di questa prospettiva di sociologia del diritto, è interessante verificare il funzionamento delle relazioni industriali in condizioni di crisi. Nel marzo 1991 la produzione nei territori della ex Rdt si era ridotta della metà<sup>8</sup>; più del 30% della forza lavoro è disoccupato<sup>9</sup>. In che modo si sviluppa la contrattazione collettiva in condizioni come queste, che mai si erano realizzate nella Rft? Si formerà anche nella Rft un «diritto del lavoro dell'emergenza», e quali forme di intervento dello stato saranno sviluppate? (§ V).

## II

1. Con il Trattato «sulla realizzazione dell'unione monetaria, economica e sociale tra la Rft e la Rdt» del 18 maggio 1990 (*BGBl*, II, p. 537), l'intero diritto sindacale della Rft fu esteso all'allora ancora esistente Rdt a partire dal 1 luglio 1990. Da questo momento, allo stesso modo che nella Rft, è stata applicata la normativa sulla libertà di associazione, sull'autonomia collettiva, sui mezzi di lotta sindacale, sullo statuto aziendale e sulla cogestione nell'impresa. Si aggiunsero poi la legge sulla tutela contro i licenziamenti, unitamente ai termini di preavviso previsti a vantaggio degli operai<sup>10</sup>, che nella Rdt furono estesi a tutti i lavoratori. Il tutto si giustificava con il rilievo secondo cui il vecchio diritto del lavoro, con la sua struttura portante centralizzata e con la garanzia del diritto al lavoro<sup>11</sup>, era inadeguato a governare le nuove condizioni dell'economia di mercato. Fu perciò operata una radicale

<sup>8</sup> Altwater, «Ist das Wirtschaftswunder wiederholbar? Ein Leistungsvergleich zwischen Währungsreform», *Blätter für deutsche und internationale Politik*, 1991, p. 698.

<sup>9</sup> Per i dati numerici cfr. § V.1.

<sup>10</sup> Cfr. Gaeta, «L'esperienza della disciplina dei licenziamenti nella Repubblica federale tedesca», *DLRI*, 1984, p. 571 ss.

<sup>11</sup> Cfr. Kunze, *WSI-Mitt.*, 1990, p. 308 ss.; Id., *Des Menschen Recht auf Arbeit*, Berlin, 1989. Sul diritto transitorio approvato dalla Camera del popolo il 18 marzo 1990, prima ancora delle libere elezioni, e subito abrogato, cfr. Däubler, *AuR*, 1990, p. 149 ss. Merita in particolare di essere ricordata la «legge sindacale» del febbraio 1990 (*GBl*, I, p. 110): una sorta di «legge per la realizzazione del paradiso sindacale», che non teneva in alcun conto la situazione reale (così Bobke, *WSI-Mitt.*, 1990, p. 312 ss.).

modificazione del codice del lavoro della Rdt (*AGB*).

Ciononostante, rimasero in vigore ancora numerose ed importanti eccezioni: le disposizioni di tutela contro i licenziamenti degli «educatori-unic», le disposizioni di tutela della donna lavoratrice, la disciplina della responsabilità nel rapporto di lavoro, la legislazione previdenziale. Anche il processo del lavoro sopravvisse. Subirono una modificazione le sole «commissioni di conciliazione» di natura stragiudiziale. Si trattava di commissioni elette dai dipendenti su proposta sindacale, a cui ci si doveva rivolgere in qualsiasi caso di conflitto in materia di lavoro; solo nel caso in cui non si giungesse in questa sede ad un compromesso accettato da tutte le parti in causa, si potevano adire gli organi giurisdizionali<sup>12</sup>. Con una legge della Rdt del 29 giugno 1990 (*GBl*, I, p. 110) queste commissioni furono trasformate in uffici di conciliazione composti pariteticamente da un datore di lavoro e da un rappresentante dei dipendenti più un presidente neutrale. Nulla si innovò, invece, riguardo la loro prioritaria funzione di «filtro»<sup>13</sup>.

2. Le parti del diritto del lavoro della Rdt che erano sopravvissute al Trattato del 18 maggio 1990 sono state quasi completamente eliminate con il Trattato sull'unione del 31 agosto 1990 (*BGBI*, II, p. 889). Il fatto che in realtà non si trattasse di «passivi ereditari» bensì di disposizioni senz'altro conformi ad un'economia di mercato, non ha giocato alcun ruolo. In particolare deve rammentarsi che:

- in virtù dei §§ 40 ss. dell'*AGB*, il contratto di lavoro ed il licenziamento richiedevano la forma scritta. Questo requisito è venuto meno in conseguenza dell'estensione dei §§ 611 ss. del *BGB*;
- in virtù del § 85 dell'*AGB*, i trasferimenti dei lavoratori che si protrassero per oltre quattro settimane richiedevano l'assenso degli stessi, non essendo sufficiente l'eventuale consenso manifestato nel contratto di lavoro. Anche questo viene meno d'ora in poi;
- in virtù del c. 1 del § 58 dell'*AGB*, sussisteva una speciale tutela contro i licenziamenti dei lavoratori «educatori-unic» con figli fino a tre anni di età: il licenziamento ordinario era legittimo solo in caso di cessazione dell'attività dell'azienda e anche in tal caso, così come per il licenziamento senza preavviso, l'ufficio del lavoro doveva comunque dare il suo assenso. Questa disciplina rimane ora in vigore

<sup>12</sup> Berg, «Die Konfliktkommissionen im Arbeitsrecht der DDR», *NZA*, 1990, p. 19; Otte, Sahr, Herzog (Hg.), *Die Konfliktkommission. Ein Leitfadens*, Berlin, 1988<sup>3</sup>.

<sup>13</sup> Per i particolari, cfr. Däubler, *Ratgeber Arbeitsrecht. Mit den Übergangsregelungen für die neuen Bundesländer*, Reinbek, 1991, p. 499 ss.

solo per quei lavoratori i cui figli siano nati prima del 1 gennaio 1992;

- in virtù del c. 1 del § 244 dell'*AGB*, le donne avevano diritto, dopo il parto, a venti settimane di congedo. D'ora in poi le settimane saranno, ai sensi del c. 1 del § 6 della legge di tutela della maternità, solamente otto;
- in virtù del c. 1 del § 246 dell'*AGB*, le lavoratrici madri potevano, su loro richiesta, astenersi dal lavoro, dopo il congedo obbligatorio e fino alla fine del primo anno di vita del figlio. Nel caso in cui non fosse disponibile alcun posto all'asilo nido, il periodo di assenza dal lavoro poteva prolungarsi fino alla fine del terzo anno di vita del figlio (c. 2 del § 246 dell'*AGB*). Oggi si applica il § 4 della legge federale sull'indennità di educazione, secondo cui l'aspettativa si prolunga al più fino al diciottesimo mese di vita del figlio;
- in virtù del c. 1 del § 186 dell'*AGB*, i lavoratori erano esonerati dall'obbligo di prestare l'attività in caso d'impossibilità dovuta a «visite mediche del figlio oppure ad attestate cure mediche del figlio ammalato». Il c. 2 della stessa disposizione prevedeva una prestazione sostitutiva della retribuzione a carico delle assicurazioni sociali. Questa disciplina ha cessato di vigere il 30 giugno 1991 (all. II, cap. VIII A, sez. III, n. 1e del Trattato sull'unione). Secondo il diritto della Rdt, il lavoratore ha diritto, ai sensi del c. 1 del § 616 del *BGB*, ad un periodo retribuito di assenza dal lavoro fino ad un massimo di cinque giorni lavorativi per anno, se il figlio non ha più di otto anni<sup>14</sup>;
- in virtù del § 174 dell'*AGB*, non potevano essere effettuate più di quattro ore di lavoro straordinario nell'arco di due giorni consecutivi, tranne che in casi di assoluta necessità. Tale disposizione è stata abrogata;
- è rimasta in vigore la speciale normativa, prevista dal § 58 dell'*AGB*, sui licenziamenti dei «combattenti contro il fascismo e dei perseguitati dal regime fascista», una categoria di lavoratori che, dopo quarantacinque anni dalla fine della seconda guerra mondiale, solo in rari casi è ancora in attività. Stupisce peraltro che non si sia neppure tentato di garantire altrettanto alle vittime dello stalinismo;
- la fase giudiziale è ora regolata dall'*ArbGG*. È stata mantenuta in vigore la legge sugli uffici arbitrali (§ II.1), la cui rilevanza pratica

<sup>14</sup> Per indicazioni giurisprudenziali, che fanno appunto derivare questo diritto dal c. 1 del § 616 del *BGB*, cfr. Däubler, *Das Arbeitsrecht 2*, Reinbek, 1990<sup>7</sup>, p. 433.

- viene peraltro giudicata in modo molto differenziato;
- il diritto previdenziale della Rdt è stato abrogato senza la previsione di una disciplina alternativa, malgrado la frequenza degli infortuni fosse di molto inferiore a quella della vecchia Rft<sup>15</sup>;
  - in virtù del c. 2 del § 261 dell'AGB, la responsabilità del lavoratore era limitata all'importo massimo di un salario mensile contrattuale. Questa disciplina è venuta meno il 31 dicembre 1991 (all. II, cap. VIII A, sez. III, n. 1g) ed il diritto della Rft non disciplina espressamente la questione.

La giustificazione ufficiale non convince. Si ritiene che, in uno stato unitario, dovrebbe sussistere un diritto del lavoro unitario ed, inoltre, che posizioni giuridiche più favorevoli per i lavoratori dei nuovi *Länder* della Rft si potrebbero rivelare di ostacolo agli investimenti<sup>16</sup>. Il fatto che l'intero diritto del lavoro previsto nei contratti collettivi — e perciò una gran parte dell'effettivo apparato garantistico *standard* della Germania occidentale — non sia stato esteso alla Rdt, contraddice però questa conclusione<sup>17</sup>: un tale svantaggio sarebbe stato compensato dall'applicazione di leggi migliori. Inoltre l'esistenza di discipline speciali avrebbe presumibilmente contribuito a frenare la conflittualità indotta dall'esistenza di due zone economiche e di diversi *standards* di contrattazione collettiva (§ V.2). L'estensione del diritto della Rft si spiega più realisticamente per motivi ideologici: il ricordo del passato deve essere cancellato in modo definitivo<sup>18</sup>. Come ulteriore esempio, si pensi all'abrogazione della legge sui contratti economici internazionali del 5 febbraio 1976. Essa disciplinava, sulla base del principio della libertà contrattuale (§ IV), i contratti conclusi con imprese straniere dalle organizzazioni per il commercio con l'estero della Rdt, e codificava parecchi tipi contrattuali che si erano sviluppati nella pratica e che a tutt'oggi

<sup>15</sup> Cfr. Motsch, *Der Schutz der Werktätigen im Arbeitsrecht der DDR*, in Rottmann, Ramm, Westen, Motsch, *Die DDR im Lichte der Grundrechte und der Rechtsstaatsidee*, Heidelberg, 1989, p. 101 ss.

<sup>16</sup> Wlotzke, Lorenzen, «Arbeitsrecht und Arbeitsschutzrecht im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer», *BB*, Beilage 35, 1990 (entrambi gli autori, dirigenti del Ministero del lavoro a Bonn, hanno partecipato alla formulazione di questi passaggi del Trattato sull'unione).

<sup>17</sup> Negli stessi termini, cfr. Kunz, «Arbeitsrecht und Vereinigung beider deutschen Staaten», *WSI-Mitt.*, 1990, p. 309.

<sup>18</sup> Nello stesso ordine di idee ci troviamo allorché, ad esempio, si rinfaccia in blocco agli atleti della ex Rdt di aver fatto ricorso al doping, o quando vengono riportate in tutti i dettagli le pratiche illegittime degli addetti alla sicurezza dello stato o resi noti casi di corruzione senza che ciò sia accompagnato da un raffronto con la vecchia Rft o con altri paesi. Il caso vuole che il palazzo della Repubblica, sede del parlamento della Rdt, sia chiuso per contaminazione d'amianto e che si discuta sulla sua demolizione...

non sono disciplinati dal diritto tedesco<sup>19</sup>. Sul perché la Rft non abbia né favorito né attuato tale disciplina, ci si soffermerà più avanti (§ IV.1). La «controprestazione» prevista dall'art. 30 del Trattato sull'unione, in virtù del quale il diritto del lavoro individuale e il diritto previdenziale vanno codificati il prima possibile<sup>20</sup>, ha poco valore, dal momento che in ogni caso nessuno lo ritiene seriamente possibile.

3. Mentre il diritto positivo può, in linea di principio, essere sostituito da uno nuovo, ciò non è possibile per i contratti e gli atti amministrativi, altrimenti ci troveremmo in un caos totale. La nuova formulazione dell'art. 232 delle disposizioni preliminari del *BGB*, introdotta dal Trattato sull'unione, mantiene in vigore tutti i contratti esistenti, inclusi quelli di lavoro; a questi ultimi si applica, a partire dal 3 ottobre 1990, il diritto della Rft. I contratti collettivi quadro concordati tra i sindacati della Rdt ed i ministeri competenti restano in vigore fino a quando non saranno sostituiti da contratti collettivi conclusi secondo il nuovo diritto (all. I, cap. VIII, sez. III, n. 14 del Trattato sull'unione). Lo stesso principio dovrebbe valere anche per i regolamenti aziendali<sup>21</sup>. L'art. 19 del Trattato sull'unione prevede il mantenimento in vigore degli atti amministrativi, come ad esempio un'autorizzazione alla guida, il che nel diritto del lavoro è di particolare importanza per il riconoscimento dello stato di invalidità<sup>22</sup>.

### III

1. a) *Privatizzazione della proprietà del popolo*. Secondo il diritto della Rdt le aziende industriali, ma anche buona parte degli altri apparati produttivi e del terziario, erano di proprietà del popolo. Quest'ultima veniva *de facto* esercitata attraverso lo stato, che con il piano determinava fino nei dettagli la produzione. L'economia era divisa in singole unità: *Kombinate*, assimilabili ai gruppi d'impresе; *VEB*, aziende «di

<sup>19</sup> Cfr. l'*Anlagenvertrag* disciplinato ai §§ 88 ss.; il *Kundendienstvertrag* dei §§ 129 ss.; il *Lizenzvertrag* dei §§ 256 ss. ed infine l'*Akkreditiv*, secondo i §§ 256 ss. della legge. Cfr. anche la recensione di Schanze al commentario di Maskow-Wagner, *RabelsZ*, 1981, p. 814.

<sup>20</sup> Sul punto, Mückenberger, «Perspektiven einer gesamtdeutschen Arbeitsrechtsreform», *KJ*, 1990, p. 485 ss.

<sup>21</sup> Cfr. Däubler, «Arbeitsverträge und Kollektivverträge im Übergang», *AuA*, 1991, p. 197 ss.

<sup>22</sup> Più specificamente, Däubler, *Ratgeber Arbeitsrecht...*, p. 413.

proprietà del popolo»; altre strutture. Esse, pur essendo autonome persone giuridiche, non avevano peraltro la proprietà dei mezzi aziendali (beni o strumenti) utilizzati, ma solo un diritto di utilizzo e di godimento nei limiti dei compiti previsti dal piano. In sintonia con il principio della direzione unica<sup>23</sup>, le *Kombinate* erano guidate da un direttore generale e le aziende da un direttore aziendale.

I primi tentativi di riforma si sono concentrati su quanto sopravvissuto di questa struttura. Il 1 marzo 1990 il governo Modrow, influenzato ancora in modo determinante dal Partito socialista unitario (*SED*), emanò il cd. decreto sulla trasformazione (*GBl*, I, p. 107), che obbligava tutte le *Kombinate*, le *VEB* e le altre unità a trasformarsi in società per azioni oppure in società a responsabilità limitata. L'Istituto per l'amministrazione fiduciaria (*Treuhandanstalt*), costituito nello stesso giorno, sarebbe dovuto diventare il socio unico; una srl di nuova costituzione non aveva più diritti rispetto alla passata *VEB*<sup>24</sup>. Delle possibilità previste nel decreto si è peraltro fatto uso con molta esitazione.

La situazione mutò in modo radicale allorché il nuovo parlamento emanò, il 17 giugno 1990, la «legge sulla privatizzazione e riorganizzazione del patrimonio di proprietà del popolo» (cd. legge sull'amministrazione fiduciaria: *Treuhandgesetz*, in *GBl*, I, p. 300). Essa rappresenta a tutt'oggi il fondamento giuridico della privatizzazione, essendo stata mantenuta in vigore, ex art. 25 del Trattato sull'unione, nelle sue parti più importanti. In virtù della legge, con decorrenza dal 1 luglio 1990 tutte le *Kombinate* furono trasformate in spa e tutte le aziende di *Kombinate*, così come le altre strutture, in srl. La *Treuhandanstalt*, un ente di diritto pubblico che sottostà, dalla data del Trattato sull'unione, alla sorveglianza del ministro federale delle finanze, divenne socio unico. Nel corso del mese di luglio potevano essere riassunti coloro che avevano fino ad allora diretto le aziende, ma di questa possibilità si è fatto uso solo in casi eccezionali.

Il c. 2 del § 11 del *Treuhandgesetz* contiene un'affermazione di fondamentale importanza: «la trasformazione comporta anche il passaggio del patrimonio fondiario e della proprietà terriera della singola unità economica alla società di capitale». La trasformazione del diritto di godimento in proprietà privata contrastava con il principio dell'intangibilità della proprietà del popolo; di conseguenza il parlamento approvò

una legge di modifica ed integrazione della Costituzione della Rdt (22 giugno 1990, in *GBl*, I, p. 299), che all'art. 2 frase 1 garantiva esplicitamente la proprietà terriera privata e la proprietà privata sui mezzi di produzione.

In virtù del c. 1 dell'art. 25 del Trattato sull'unione, la *Treuhandanstalt* è incaricata, «in conformità alle direttive contenute nel *Treuhandgesetz*, di privatizzare e di strutturare concorrenzialmente le ex aziende di proprietà del popolo». In pratica sono emerse su questo punto grandi difficoltà, essendosi al più fatti avanti acquirenti per particolari e ben funzionanti parti di vecchie imprese<sup>25</sup>.

b) *Restituzione dei patrimoni espropriati dopo il 1949*. In conseguenza della «legge sulla regolamentazione delle controversie patrimoniali» (all. II, cap. III B, sez. I, n. 5 del Trattato sull'unione), adottata in seguito al Trattato, tutti i valori patrimoniali trasferiti nella proprietà del popolo dopo il 1949 dovrebbero essere in linea di principio restituiti ai precedenti titolari. Ciò vale in particolare per le piccole e medie aziende rilevate dallo stato nel 1972<sup>26</sup>. La parte più cospicua della proprietà del popolo era stata comunque costituita attraverso espropriazioni intraprese già dall'occupante sovietico prima ancora del 1949. La situazione così realizzata non dovrebbe più essere modificata; le disposizioni contenute in materia nel Trattato sull'unione sono state nel frattempo confermate dalla Corte costituzionale<sup>27</sup>. Coloro che presentano un'istanza di restituzione, ad esempio della proprietà di un pezzo di terreno, che non sia ritenuta totalmente infondata, possono, di regola, impedire che l'attuale detentore del bene intraprenda una qualsiasi modifica<sup>28</sup>. Gli investitori possono tuttavia, in presenza di determinati presupposti, ottenere un cd. certificato di investimento, che esclude il diritto alla restituzione, limitandosi ad imporre un risarcimento monetario. Lo stesso vale quando la proprietà o un altro diritto su un terreno sia stato acquistato in buona fede oppure allorché la restituzione sia possibile solo a prezzo della demolizione di un'impresa o di un intero insediamento.

c) *Confisca del patrimonio dei partiti*. Il patrimonio acquisito dalla *SED* e dai cd. «partiti della coalizione» è stato confiscato con legge

<sup>23</sup> Su questo principio, che risale a Lenin, cfr. Deppe, in Jung, Deppe ed altri, *BRD-DDR. Vergleich der Gesellschaftssysteme*, Köln, 1971, p. 121 ss.

<sup>24</sup> Dornberger, Dornberger, «Das Gesetz zur Privatisierung und Reorganisation des volkseigenen Vermögens (Treuhandgesetz)», *DB*, 1990, p. 3042; Lachmann, «Das Treuhandgesetz», *DiZ*, 1990, p. 239.

<sup>25</sup> Cfr. la relazione in *Handelsblatt*, 29 agosto 1991, p. 1.

<sup>26</sup> Per i particolari, che non possono essere in questa sede illustrati minuziosamente, cfr. Jung, Vec, «Einigungsvertrag und Eigentum in den 5 neuen Bundesländern», *JuS*, 1991, p. 291 ss.

<sup>27</sup> BVerfG 23 aprile 1991, *EuGRZ*, 1991, p. 121 ss.

<sup>28</sup> Confermato da BVerfG 9 luglio 1991, *EuGRZ*, 1991, p. 133 ss.

della Rdt del 31 maggio 1990 (*GBI*, I, p. 275); la gestione di singoli beni è possibile solo con l'assenso della *Treuhandanstalt*. La data-limite è il 7 ottobre 1989. La restituzione è prevista solo nel caso in cui il partito dimostri di aver acquisito i singoli beni «per principi sostanziali di diritto pubblico». La Corte costituzionale federale ha negato ogni violazione della tutela costituzionale dei partiti politici (art. 21, c. 1 del *GG*), in considerazione del fatto che non sono ricompresi nella confisca i contributi degli iscritti versati dopo il giorno stabilito<sup>29</sup>.

2. Il fatto di dover assorbire l'amministrazione statale dell'ex Rdt ha comportato, per la Rft, due problemi principali. In primo luogo, è venuto meno l'esercizio di determinati compiti, come ad esempio quelli del Ministero degli esteri o dell'ufficio dei prezzi. In secondo luogo, il personale preposto a molte funzioni non corrispondeva alle aspettative del governo federale: il numero di dipendenti concentrati in determinati uffici era di molto superiore a quello della (vecchia) Rft; molti posti, in particolare le funzioni direttive, erano occupati da persone che avevano sviluppato un grado particolarmente elevato di fedeltà nei confronti del passato sistema sociale. Ad entrambi i problemi ha cercato di far fronte il cap. XIX dell'all. I al Trattato sull'unione.

a) *La soppressione di singoli enti*. Fino al 3 gennaio 1991 il governo federale e i (nuovi) *Länder* potevano decidere quali enti, o parti di enti, rilevare. Una decisione negativa comportava la messa in «lista d'attesa» dei lavoratori ivi occupati. Il rapporto di lavoro veniva sospeso dal momento della decisione, e dopo sei mesi cessava automaticamente. Coloro i quali, alla data del 3 ottobre 1990, avessero già compiuto cinquant'anni beneficiavano di un «periodo di transizione» di nove mesi, durante il quale viene corrisposta una cd. indennità d'attesa, molto simile all'indennità di disoccupazione. Il datore di lavoro è inoltre tenuto ad avanzare proposte di prosecuzione del rapporto e ad adoperarsi nella ricerca di ulteriori possibilità di occupazione, il che permette di parlare di «lista d'attesa», benché nella pratica ben di rado si realizzino occasioni di reimpiego.

La sospensione e la successiva cessazione del rapporto di lavoro hanno luogo, secondo quanto previsto dal Trattato sull'unione, anche allorché si tratti di lavoratori appartenenti a gruppi particolarmente protetti, quali donne in stato di gravidanza, invalidi o membri del con-

<sup>29</sup> BVerfG 10 luglio 1991, *EuGRZ*, 1991, p. 287 ss.

siglio del personale. Nella pratica si è, comunque, proceduto nel senso di mantenere in vita l'ente ma di immettere, al contempo, la metà dei dipendenti nella lista d'attesa. Entrambi questi aspetti hanno portato ad un procedimento dinanzi alla Corte costituzionale federale, che si è pronunciata nel giro di pochi mesi. La Corte, pur ritenendo questa soluzione costituzionalmente legittima, ne fa comunque scaturire due importanti conseguenze modificative<sup>30</sup>: la sospensione e la cessazione del rapporto di lavoro non riguardano le donne cui si applica la legislazione sulla lavoratrice madre, perché ciò contrasterebbe con il c. 4 dell'art. 6 del *GG*; deve essere inoltre offerto ai cd. «gruppi con esigenze particolari» — che comprendono, secondo la Corte costituzionale, invalidi, anziani ed educatori unici — una «fondata prospettiva» di un nuovo posto nel settore pubblico. Infine, le prassi attuative non devono essere animate dallo scopo di liberarsi del personale; se ciò si verifica, si realizza un uso distorto, contro il quale gli interessati possono difendersi dinanzi ai giudici competenti<sup>31</sup>.

b) *I nuovi motivi di licenziamento*. Non possono sentirsi sicuri del proprio posto di lavoro neppure i lavoratori occupati nei settori dell'amministrazione che sono stati rilevati dalla Repubblica federale o da un *Land*. I commi 4 e 5 della relativa regolamentazione del Trattato sull'unione (all. I, cap. XIX A, sez. III, n. 1) attribuiscono al datore di lavoro pubblico nuovi poteri di licenziamento ordinario e straordinario.

In virtù del c. 4 n. 1, il licenziamento ordinario, in un rapporto di lavoro con l'amministrazione pubblica, è ammesso anche «allorché il lavoratore non corrisponda alle esigenze per insufficiente qualificazione professionale o per condizioni personali». Le condizioni personali vengono in considerazione, in particolare, allorché il lavoratore si sia in passato esposto dal punto di vista politico. Tutti i dipendenti rimasti in servizio devono, a tal fine, compilare accurati questionari che riguardano specificamente lo svolgimento di funzioni all'interno di partiti e sindacati, così come il conferimento di onorificenze. L'amministrazione competente decide discrezionalmente se licenziare o meno. Nel *Land* di Berlino esistono regole secondo le quali si arriva al licenziamento

<sup>30</sup> BVerfG 24 aprile 1991, *EuGRZ*, 1991, p. 133 ss.

<sup>31</sup> Ulteriori particolari in Däubler, «Warteschleife» und Grundgesetz. *Karlsruher Vorgaben für das Recht des öffentlichen Dienstes in den neuen Bundesländern*, *PersR*, 1991, p. 193 ss.; Schmalz, «Die Entscheidung des Bundesverfassungsgericht zur "Warteschleife"», *ivi*, p. 153 ss.; Wolter, «Das Bundesverfassungsgericht zur "Warteschleife" nach dem Einigungsvertrag», *ZTR*, 1991, p. 273 ss.; Zundel, «Nochmals: Zur Warteschleife des Einigungsvertrages», *ivi*, p. 311 ss.

ogni qual volta l'interessato sia stato dirigente di sezione della *SED*, trovandosi cioè al vertice della più piccola cellula del partito. A maggior ragione ciò avviene quando l'interessato abbia rivestito funzioni a livello di circoscrizione, se non addirittura di distretto<sup>32</sup>. È molto dubbio che questa disciplina sia conforme al *GG* ed alla convenzione n. 111 dell'Oil<sup>33</sup>; a tutt'oggi non vi è stato ancora un chiarimento giudiziario. I nuovi motivi di licenziamento ordinario giocano, al confronto, un ruolo molto più limitato; ora il singolo può essere licenziato se la sua prestazione «non è necessaria» oppure se il suo posto di lavoro è stato soppresso: in entrambi i casi sarebbero peraltro state sufficienti le norme generali di tutela contro i licenziamenti<sup>34</sup>.

In virtù del c. 5 sussiste una giusta causa di licenziamento senza preavviso «in particolare» quando il lavoratore abbia tenuto un comportamento contrario ai principi umanitari e dello stato di diritto (n. 1) oppure quando il lavoratore sia stato in passato dipendente del Ministero per la sicurezza statale (n. 2), non potendosi in tali casi ritenere ammissibile la prosecuzione del rapporto di lavoro. Secondo le motivazioni ufficiali, questa disposizione dovrebbe facilitare l'allontanamento del personale compromesso, dando in particolare «un segnale politico»<sup>35</sup>. Non è possibile in questo momento valutare quale significato pratico avrà il motivo di cui al n. 1 del c. 4. La motivazione ufficiale indebolisce il senso letterale, dal momento che presuppone un contrasto con i «principi elementari» umanitari e dello stato di diritto<sup>36</sup>. È il testo stesso che, per una maggiore concretizzazione, rinvia al «Trattato internazionale sui diritti civili e politici» del 16 dicembre 1966 ed alla «Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo» del 10 dicembre 1948<sup>37</sup>. Quest'ultima è stata così per la prima volta recepita dal diritto positivo, non possedendo alcuna obbligatorietà di diritto internazionale. Per individuare il motivo di cui al n. 2 del c. 4, è sufficiente, secondo

<sup>32</sup> *Rundschreiben II Nr. 82/1990 der Senatsverwaltung für Inneres/Magistratsverwaltung für Inneres* del 4 dicembre 1990.

<sup>33</sup> Sulle proposte avanzate dal governo federale durante le trattative sul Trattato sull'unione, che andavano ben oltre quanto riferito nel testo, cfr. l'analisi critica di Lörcher, «Staatsvertrag contra Völkerrecht?», *PersR*, 1990, p. 217 ss. Sul rapporto della commissione d'indagine dell'Oil sulle pratiche occulte di divieto di lavoro, cfr. Damman, Siemantel (Hg.), *Berufsverbote und Menschenrechte in der Bundesrepublik Deutschland - Report der Internationalen Arbeitsorganisation*, Köln, 1987; Bobke, «Internationale Arbeitskonferenz rügt "Radikalenerlaß"», *AiB*, 1988, p. 234.

<sup>34</sup> Cfr. Preis, «Die Kündigung von Arbeitsverhältnissen im öffentlichen Dienst der neuen Bundesländer», *PersR*, 1991, p. 210 ss.

<sup>35</sup> *BT-Drucksache 11/7817*, p. 180.

<sup>36</sup> *Ibidem*.

<sup>37</sup> Entrambi i testi si trovano in Däubler, Kittner, Lörcher (Hg.), *Internationale Arbeits- und Sozialordnung*, Köln, 1990, sub n. 110 ss., spec. 120.

la motivazione ufficiale, anche lo svolgimento di un'attività collaterale<sup>38</sup>; per stabilire se una persona sia stata o meno collaboratore del predetto ministero, possono essere utilizzati i dati di quest'ultimo.

In virtù dei §§ 119 e 119a dell'*AFG*, in seguito ad un licenziamento senza preavviso non viene corrisposta per dodici settimane l'indennità di disoccupazione.

3. Nella Rdt esisteva una serie di sistemi di previdenza integrativa, che garantivano un'ulteriore pensione di vecchiaia, in particolare a persone che rivestivano funzioni direttive, ma anche, ad esempio, a maestri e a medici. Ciò dipendeva dal fatto che la legge fissava in 600 marchi il limite per il calcolo dell'importo della pensione, non potendosi considerare le entrate che oltrepassassero detto limite. Il Trattato sull'unione (all. II, cap. VIII H, sez. III, n. 9) ha decretato la fine di questi sistemi previdenziali ed il trasferimento all'assicurazione pensionistica generale di ogni diritto e aspettativa; il ricalcolo necessario non sarebbe potuto essere inferiore all'importo dovuto nel luglio 1990. La «legge transitoria sulle pensioni» del 25 luglio 1991 (*BGBl*, I, p. 1606) deroga questa disposizione a svantaggio dei pensionati e degli aventi diritto alla pensione: come base di calcolo per il passato è stato stabilito il reddito medio di tutti i cittadini della Rdt, non potendo in ogni caso l'importo totale oltrepassare i 2.050 marchi mensili<sup>39</sup>. In una seduta pubblica della commissione lavoro e previdenza sociale del *Bundestag* sono stati comunque avanzati dubbi di costituzionalità<sup>40</sup>; non spetterebbe alle assicurazioni sociali liquidare il passato politico. È stato inoltre osservato che dopo il 1945 un tale tipo di sanzione non era stata presa neppure nei confronti degli aderenti alla Gestapo. Probabilmente la Corte costituzionale sarà ben presto investita anche di tale questione.

#### IV

1. Se si guarda alle esperienze fatte fino ad oggi, può ipotizzarsi che un'espertazione tanto massiccia di diritto si imbatta nella resistenza della popolazione che ne è colpita. Le esperienze fatte ad esempio in

<sup>38</sup> *BT-Drucksache 11/7817*, p. 180.

<sup>39</sup> Per i particolari, cfr. Allert, «Stellungnahme zum Rentenüberleitungsgesetz», *MittHV*, 1991, p. 182 ss.

<sup>40</sup> Seduta del 16 maggio 1991, interventi di Azzola e Isensee.



Giappone<sup>41</sup> o in Turchia<sup>42</sup>, che riguardavano un'esportazione di diritto molto più limitata, hanno evidenziato come il nuovo diritto si sia imposto solo alla fine di un lungo processo, e come sia stato necessario esercitare una notevole «pressione per l'assimilazione».

La situazione nella ex Rdt è radicalmente differente: l'ordinamento che ha dominato fino ad oggi, ed il relativo diritto, sono talmente screditati che solo una sparuta minoranza è pronta a difenderli in via argomentativa. Al diritto della Rft non viene in tal modo contrapposto alcunché; esso si imbatte in un vuoto politico, la sua legittimazione non viene praticamente messa in discussione.

Le cause del discredito possono essere qui solo accennate<sup>43</sup>. Dal punto di vista politico è stata l'onnipresenza dello stato, la disciplina scritta o non scritta della vita quotidiana, che ha prodotto nella popolazione un senso di distacco e di contrapposizione. Dal punto di vista economico, negli anni '80 sono cresciute le difficoltà, senza che sia stata individuata alcuna soluzione. Il sistema sociale in quanto tale non era affatto «ricettivo»; a differenza degli imperatori e dei re, il *Politbüro* non tollerava neppure un buffone di corte, che ad esempio dicesse la verità in modo esagerato<sup>44</sup>. I meccanismi centralizzati di controllo — consapevolmente o inconsapevolmente presi a prestito dall'industria del XIX secolo — erano inadeguati per un sistema tanto complesso quale quello di una moderna società industrializzata<sup>45</sup>. A ciò si è aggiunta la situazione internazionale, con la sempre più evidente crisi degli altri paesi socialisti e con dinanzi alla porta di casa il prospero modello alternativo della Rft. In tale situazione, la stragrande maggioranza della popolazione pretendeva la riunificazione ed approvava l'ordinamento politico ed economico della Rft. Il fatto che talvolta la vita mostrata alla televisione (ricevibile anche nella Rdt) sia stata scambiata per la realtà, non ha avuto alcuna importanza: *ex occidente lux*<sup>46</sup>.

<sup>41</sup> Cfr. Gould, *Japan's Reshaping of American Labor Law*, Cambridge-London, 1984.

<sup>42</sup> Hirsch, *Rezeption als Sozialer Prozeß. Erläutert am Beispiel der Türkei*, Berlin, 1981 (con riguardo al diritto civile e commerciale).

<sup>43</sup> Più specificamente, cfr. Däubler, «Arbeitsbeziehungen und Recht in der DDR», *GMH*, 1990, p. 353 ss.; ricchi di informazioni sono Staritz, *Geschichte der DDR 1949-1985*, Frankfurt/M., 1985 e Blanke, Erd (Hg.), *DDR. Ein Staat vergeht*, Frankfurt/M., 1990.

<sup>44</sup> Nelle moderne società industrializzate questa funzione viene spesso esercitata dagli studiosi.

<sup>45</sup> Blanke, in Blanke, Erd (Hg.), *DDR. Ein Staat...*, p. 193.

<sup>46</sup> Non è possibile giudicare con certezza se il diritto socialista sia stato vissuto fin dall'inizio come una concessione, e per questo possedesse solo un consenso limitato. Per la categoria dell'«adattamento forzato» in relazione al caso ungherese, cfr. Kulcsár, *Forced Adaptation and Law-Marking: A Functional Aspect of Comparative Law*, in Institute

2. Il diritto del lavoro non è un «diritto vivo» se non è dialettico. È necessario che sussistano attori dotati di autonomia collettiva, che completino, attraverso un migliore *standard* di tutela contrattuale, norme legislative spesso insufficienti e lacunose.

Gli avvenimenti sono presto riassunti. Il *FDGB* — il sindacato unitario della Rdt —, così come i singoli sindacati di categoria, hanno deciso nel corso del 1990 il loro scioglimento: anche se singole persone godevano ancora del consenso dei lavoratori, l'organizzazione in quanto tale non veniva più accettata. I sindacati occidentali hanno reclutato iscritti nei nuovi *Länder* federali; nelle delibere di scioglimento dei sindacati della Rdt erano generalmente inseriti dei suggerimenti relativi al passaggio ad un altro sindacato. Malgrado il considerevole ammontare del capitale della *FDGB*, la *DGB* ha rinunciato alla fusione perché, così facendo, avrebbe ingenerato un' indesiderata apparenza di continuità. Il numero degli iscritti al *DGB* è aumentato rapidamente; malgrado non siano ancora disponibili dati attendibili, tutti gli indizi sono nel senso che il tasso di sindacalizzazione sia molto più alto di quello della vecchia Rft<sup>47</sup>. Ciò potrebbe essere collegato con i grandi problemi sociali, ma anche con il fatto che la popolazione della ex Rdt si sentiva declassata rispetto ai più avanzati occidentali e vedeva il sindacato come un'organizzazione in cui si viene considerati alla pari ed al tempo si può far qualcosa per i propri interessi. La *DAG* e il *DBB*, i sindacati degli impiegati privati e pubblici, hanno anch'essi reclutato iscritti nei nuovi *Länder*; in percentuale restano allo stesso livello cui si trovavano nella vecchia Rft, molto indietro rispetto al *DGB*. Anche dal lato datoriale si è realizzata una copia dei rapporti occidentali: gli imprenditori si sono affiliati ad un'associazione datoriale, costituita anch'essa a livello di categoria.

Dal punto di vista astratto, l'adozione delle strutture sindacali occidentali non era poi così scontata<sup>48</sup>. Ci si poteva immaginare anche la contemporanea formazione di sindacati diversamente schierati, così come avvenuto in Ungheria o in Polonia. Sarebbe stato anche possibile che si formassero, in molte aziende, forme di rappresentanza autonoma

for Comparative Law, Waseda University, *Law in East and West*, Tokyo, 1988, pp. 245 e 259.

<sup>47</sup> Nella vecchia Rft i sindacati del *DGB* rappresentano il 31,8% della forza lavoro; a questi si aggiungono il 2,5% di iscritti alla *DAG* e al *DBB*. Dati più precisi si trovano in Schmitz, Tiemann, Löhrlin, in Kittner (Hg.), *Gewerkschaftsjahrbuch 1991*, Köln, 1991, p. 81 ss.

<sup>48</sup> Hege, *Un syndicalisme unique pour deux systèmes sociaux? Enjeux et perspectives de l'unification syndicale en Allemagne*, relazione al seminario dell'Istituto europeo di Firenze, 30-31 maggio 1991, manoscritto, p. 2.

me, che, viste le esperienze fatte, rifiutassero qualsiasi «regola» proveniente dalle grandi organizzazioni. Nessuna delle due prospettive si è avverata. Una reale possibilità di formazione di sindacati schierati presupponeva la formazione in azienda di gruppi cristiani, socialdemocratici, anarchici, ecc., che si fossero attivamente impegnati nel processo di trasformazione politica. Questo presupposto è mancato; la «svolta» è avvenuta senza particolari azioni aziendali. La seconda possibile variante è naufragata nella debolezza delle rappresentanze aziendali dei lavoratori: messe di fronte al nuovo ordinamento, che ha rivoluzionato la stessa vita quotidiana<sup>49</sup>, esse si sono accontentate di poter imparare qualcosa dalle esperte organizzazioni sindacali occidentali. A quanto detto si deve aggiungere il prestigio che contraddistingue tutto ciò che è occidentale, circostanza della quale hanno approfittato anche i sindacati<sup>50</sup>. Infine, non vi era nessuno in occidente che potesse seriamente contrastare l'espansione dei sindacati del *DBG*; le regole della partecipazione sociale richiedevano che fosse lasciata la loro parte anche ai sindacati.

I successi organizzativi non devono peraltro distogliere l'attenzione dal fatto che i sindacati tedeschi rappresentano oggi un gruppo di iscritti molto eterogeneo: differenti non sono solo i livelli di vita ed i salari<sup>51</sup>, ma anche le mentalità; mentre in occidente si fa largo lentamente un'apertura nei confronti dell'ambiente e della vita al di fuori della fabbrica, all'est regna ancora la prospettiva orientata unicamente al lavoro.

3. Secondo un'espressa disposizione del Trattato sull'unione (all. I, cap. VIII A, sez. III, n. 12b), le elezioni dei consigli d'azienda dovevano aver luogo prima del 30 luglio 1991. Per evitare un periodo intermedio senza rappresentanza, sono stati considerati come «consigli d'azienda» quelle forme di rappresentanza che, prima del 31 ottobre 1990, fossero state votate secondo principi democratici dalla maggioranza dei lavoratori<sup>52</sup>. In singoli casi si poteva trattare anche di sindacati che, secondo il vecchio diritto, gestivano l'azienda; in genere comunque,

<sup>49</sup> La descrizione più impressionante in Baroth, «Nichts ist mehr, wie es war», *GMH*, 1991, p. 409 ss.

<sup>50</sup> Si è arrivati al punto di abbandonare ragionevoli principi organizzativi quale quello, praticato nella Rdt, che riuniva i dipendenti del commercio, alimentari e alberghi: cfr. Bunke, «Es war nicht alles nur Krampf - Gewerkschaftsarbeit in Ostdeutschland», *GMH*, 1991, p. 437.

<sup>51</sup> Sulla politica salariale cfr. § V. 2.

<sup>52</sup> All. II, cap. VIII A, sez. III, n. 4 del Trattato sull'unione, secondo cui è rimasto in vigore il decreto della Rdt dell'11 luglio 1990 (*GBl*, I, p. 715).

dopo il rivolgimento politico dell'ottobre 1989, erano state costituite, con procedure informali, nuove rappresentanze di interessi. A quanto consta, perlomeno nelle grandi e medie aziende i consigli d'azienda sono stati eletti. Malgrado non vi siano ancora dati sufficienti, è opinione comune che proporzionalmente esistano non meno consigli d'azienda di quelli presenti nella vecchia Rft.

4. L'esistenza di sindacati, associazioni datoriali e consigli d'azienda è una condizione necessaria ma non sufficiente per un'efficace rappresentanza degli interessi e per la creazione di un adeguato *standard* di tutela. Si deve, infatti, sviluppare la capacità di contrattare e di applicare effettivamente i diritti esistenti. In questa direzione sussistono due fondamentali difficoltà.

Il nuovo diritto è sensibilmente più complesso del vecchio. Il fatto che al posto di un codice relativamente chiaro sia subentrata una moltitudine di singole leggi, rappresenta il problema minore. Molto più importante è la fitta rete di regole giurisprudenziali e di opinioni dottrinali sviluppata nel corso di quarant'anni. Chi non ha dimestichezza con ciò, ha la sensazione di trovarsi in un'impenetrabile boscaglia. Anche da parte datoriale è grande l'insicurezza nel rapportarsi al nuovo. Pur essendo nel frattempo apparsi numerosi scritti di carattere informativo<sup>53</sup>, questi non possono tuttavia colmare in breve tempo il deficit di informazioni e la mancanza di esperienza.

La seconda difficoltà risiede nei comportamenti acquisiti. La capacità di opporsi e di far valere i propri interessi, tanto pubblicamente quanto in una seduta notturna dell'ufficio di conciliazione, non è stata certo insegnata in uno stato in cui l'«uscire allo scoperto» era visto come un comportamento stravagante e riprovevole. *Standards* culturali comuni, quali chiusura e riservatezza, rendono più difficoltoso il passo verso la formazione di rappresentanti consapevoli e decisi<sup>54</sup>.

<sup>53</sup> Aufhauser, Bobke, Wurga, *Einführung in das Arbeits- und Sozialrecht der Bundesrepublik Deutschland*, München, 1990; Böckel, Leie, Thiel, *Arbeitsrecht. Wie schützt es mich? Ratgeber für die neuen Bundesländer*, Hamburg-Berlin-Dresden, 1991; Viethen, Schwedes, *Arbeitsrecht 1990/91 in der betrieblichen Praxis. Mit den Sonderregelungen in den neuen Bundesländern*, München, 1990; Walker, *Das Arbeitsrecht in den neuen Bundesländern*, München, 1991.

<sup>54</sup> Cfr. anche Biedenkopf, «Der Lohn...», p. 274 s.; Bunke, «Es war nicht alles nur Krampf...», p. 473. Lo storico ed economista Jürgen Kuczynski riporta nel suo diario che i presidi dei licei, quando volevano raccomandare un loro diplomato ad una Università, per lo più lo definitivano «riservato e discreto»: Kuczynski, *Schwierige Jahre - Mit einem besseren Ende? Tagebuchblätter 1987-1989*, Berlin, 1990, p. 213.

5. I problemi più gravi sussistono in relazione alla tutela giudiziale. La durata dei procedimenti è di molto superiore a quella dei vecchi *Länder* della Rft; spesso si deve attendere sei mesi, se non addirittura un anno, prima di ottenere la fissazione della prima udienza, nella quale, peraltro, può operarsi esclusivamente un tentativo di conciliazione. I motivi sono sia quantitativi che qualitativi.

Il numero dei giudici era nella Rdt sensibilmente più basso di quello della Rft. Mentre in quest'ultima vi erano nel 1989 17.627 giudici<sup>55</sup>, nella Rdt solo 1.493 persone esercitavano tale funzione<sup>56</sup>. Se si considera il differente rapporto del numero di abitanti (3,7 a 1), nella vecchia Rft la «densità di giudici» era 3,2 volte superiore. Molto differente era anche il numero dei ricorsi: nel 1989, a fronte dei 360.000 nuovi procedimenti in materia di lavoro pendenti nella vecchia Rft<sup>57</sup>, nella Rdt ve ne erano solo 15.449<sup>58</sup>; in considerazione della popolazione ne deriva una proporzione di 6,3 a 1. La situazione muta, tuttavia, se si aggiungono i quasi 60.000 procedimenti pendenti dinanzi alle commissioni di conciliazione<sup>59</sup>. In tal caso il rapporto si riduce ad 1,34 a 1, evidenziando così una differenza molto minore. Attualmente questa circostanza è però quasi priva di significato, poiché i nuovi uffici arbitrali sono stati costituiti solo in parte, e per lo più non portano ad una soluzione definitiva della lite. Tenuto conto dei massicci licenziamenti, i pochi giudici sono investiti da un flusso di processi a cui non potranno far fronte.

La seconda dimensione, quella qualitativa, aggrava forse ancora di più la situazione. Tutti i giudici si devono sottoporre ad un esame politico, condotto dal governo o da una commissione eletta dal parlamento. Ciò ha comportato finora una insicurezza esistenziale che ha avuto effetti anche sulle capacità di giudizio<sup>60</sup>. Molti giudici che avevano partecipato a processi politici hanno spontaneamente abbandonato il loro ufficio per intraprendere la carriera di avvocato. I giudici inviati dai *Länder* occidentali sono riusciti a riempire in qualche modo queste falle, ma hanno finito con il creare due gruppi di giudici: ai principianti,

<sup>55</sup> *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1990, p. 340.

<sup>56</sup> *Statistisches Jahrbuch der DDR*, 1990, p. 447.

<sup>57</sup> *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1990, p. 340.

<sup>58</sup> *Statistisches Jahrbuch der DDR*, 1990, p. 447.

<sup>59</sup> Berg, «Die Konfliktkommissionen...», p. 20.

<sup>60</sup> Sono a conoscenza dell'autore casi in cui non sono stati, deliberatamente, giudicati ricorsi dalla soluzione univoca, per il sol fatto che il giudice temeva di venir etichettato come «amico della SED» e di perdere quindi qualsiasi possibilità di reintegrazione. Sulla situazione dei giudici cfr. più specificamente Behlert, *KJ*, 1991, p. 185 ss. Per ora è certo che circa la metà di tutti i giudici dell'ex Rdt sono stati reintegrati: *Südwestpresse*, 24 settembre 1991, p. 2.

macchiati di sangue, dell'est si contrappongono ora gli esperti maestri dell'ovest.

La lunga durata dei procedimenti si riflette sui rapporti di lavoro e sul comportamento dei soggetti collettivi: quando si è consapevoli di poter ottenere una decisione di prima istanza al più presto nel giro di due o tre anni, ci si rivolge allora a soluzioni stragiudiziali. Norme giuridiche identiche operano, perciò, in modo differenziato. In occidente possono essere applicate, all'est rappresentano solo delle condizioni di massima, più o meno importanti, nella pattuizione di compromessi<sup>61</sup>.

## V

1. Alla fine del marzo 1991, nel territorio dell'ex Rdt il prodotto nazionale lordo era calato di circa la metà rispetto al 1989<sup>62</sup>. Di ciò ha fatto le spese soprattutto l'industria, nella quale è occupato il 58% della forza lavoro<sup>63</sup>. Non sussistono dubbi sulle cause di questa situazione. Con la realizzazione dell'unione monetaria, economica e sociale del 1 luglio 1990, l'economia della Rdt è stata da un giorno all'altro esposta alla concorrenza del mercato della Rft e di quello mondiale. La possibilità di prevedere un periodo di transizione, come è stato ad esempio concesso ai partner deboli della Cee al momento del loro ingresso nella Comunità, non è stata neppure presa in considerazione. La situazione si è ulteriormente aggravata in conseguenza del crollo del Comecon. In pochi mesi si è posto fine a parecchi rapporti contrattuali, per il fatto che i committenti dell'est o non erano più in grado di adempiere o privilegiavano l'impiego delle loro divise occidentali nell'acquisto di merci di altri paesi. Anche la domanda interna è poi crollata in molti settori, finanche quello dei prodotti agricoli, poiché la popolazione della Rdt preferiva comunque la merce occidentale anche se non era certamente di qualità superiore. Per la vecchia Rft questo «urto della domanda» ha comportato una maggiore crescita economica<sup>64</sup>.

Altre forme di unificazione economica erano certo prospettabili, ma non sono state considerate da nessuna forza politica rilevante. Nella Rdt non esisteva una borghesia nazionale che si potesse opporre ad una

<sup>61</sup> Per ulteriori specificazioni, cfr. Peter, *KJ*, 1990, p. 481.

<sup>62</sup> Cfr. Altvater, «Ist das Wirtschaftswunder wiederholbar?...», p. 668; Biedenkopf, «Der Lohn...», p. 275; Thierse, «Der Osten braucht eine aktive Strukturpolitik», *GMH*, 1991, p. 263.

<sup>63</sup> Biedenkopf, «Der Lohn...», p. 275.

<sup>64</sup> Nel 1990 il reddito nazionale è aumentato nella vecchia Rft del 4,5%.

svendita<sup>65</sup>. La maggior parte della popolazione collegava l'immediata riunificazione con l'aspettativa di raggiungere in breve tempo lo *standard* di vita della vecchia Rft. Anche quando questa si è chiaramente rivelata un'illusione, si è comunque preferito, per poter partecipare immediatamente alla ricchezza occidentale, entrare a far parte della Rft piuttosto che dare inizio ad un lento processo di adattamento da parte di una Rdt che fosse rimasta autonoma: la Costituzione richiede la realizzazione «di condizioni unitarie di vita». In tal modo non si dipendeva più dall'accondiscendenza di un governo amico che avrebbe dovuto stanziare di anno in anno ingenti aiuti finanziari. Per la vecchia Rft la spesa economica complessiva di un lento processo di adattamento sarebbe stata altrettanto elevata. Governo ed economia sono disposti a pagare 120 miliardi di marchi all'anno<sup>66</sup> solo se possono essi stessi decidere dell'andamento delle cose e non se, così facendo, finanziano potenziali concorrenti. In tale situazione, lo smembramento dell'industria della Rdt è risultato il male minore.

La deindustrializzazione rapidamente realizzata, così come i licenziamenti nel settore pubblico<sup>67</sup>, vengono solo in parte evidenziati dalle statistiche sulla disoccupazione. Secondo il rapporto dell'Ente federale per il lavoro, alla fine dell'agosto 1991 i disoccupati erano 1.063.000 ed i lavoratori ad orario ridotto 1.451.000<sup>68</sup>. Ciò corrisponde, rispetto ad una forza lavoro che al momento della caduta del muro ammontava a 9.200.000 unità<sup>69</sup>, solo al 27,3%. Le proporzioni mutano se si considerano ulteriori gruppi. Alla fine dell'agosto 1991, 261.000 persone erano occupate in iniziative *ABM* a termine (cfr. § V.3.) e 280.000 persone erano interessate da progetti di riqualificazione professionale, sempre a termine, promossi dal Ministero del lavoro<sup>70</sup>. Per la fine del 1991 il numero di posti *ABM* dovrebbe aumentare di ulteriori 120.000 unità. 372.000 dipendenti hanno usufruito del cd. prepensionamento<sup>71</sup>. Il numero dei pendolari che lavorano nella vecchia Rft e a Berlino ovest viene stimato in 350.000 unità<sup>72</sup>, mentre nel solo 1990 sarebbero emi-

<sup>65</sup> Per questo aspetto sussiste un parallelismo, scarsamente considerato, con altri paesi ex-socialisti.

<sup>66</sup> Questa la spesa calcolata per il 1991: cfr. Schneider, «Die Gewerkschaften im deutsch-deutschen und europäischen Umbruch», *GMH*, 1991, p. 448.

<sup>67</sup> Cfr. § III.

<sup>68</sup> *Handelsblatt*, 5 settembre 1991, p. 1.

<sup>69</sup> Bispinck, «Alle Dämme gebrochen?» Die Tarifpolitik in den neuen Bundesländern im ersten Halbjahr 1991», *WSI-Mitt.*, 1991, p. 467.

<sup>70</sup> *Ibidem*.

<sup>71</sup> *Ibidem*.

<sup>72</sup> *Handelsblatt*, 5 settembre 1991, p. 1.

grati in occidente circa 400.000 lavoratori<sup>73</sup>. Se si considerano tutti questi gruppi, si arriva ad una cifra complessiva di 4.297.000. Dal momento che nella Rdt la forza lavoro ammontava nel 1989 a 8.547.000 persone, ciò significa che più del 50% dell'originaria forza lavoro si trova fuori dai processi lavorativi nei territori dell'ex Rdt.

Nella vecchia Rft lo sviluppo ha avuto luogo in maniera esattamente opposta. Alla fine dell'agosto 1991, il numero dei disoccupati era sceso dal 6,9% dell'agosto 1990 al 6,2%. Nel contempo, da metà del 1990 a metà del 1991 erano stati creati 570.000 nuovi posti di lavoro<sup>74</sup>, di cui hanno usufruito, non da ultimi, anche pendolari ed immigrati. La causa principale risiede nella domanda proveniente dall'ex Rdt.

Le donne sono colpite in modo sovra-proporzionale rispetto al numero di lavoratori (registrati come) disoccupati. Esse rappresentavano nel 1989 il 48,88% della forza lavoro<sup>75</sup>, mentre nel maggio 1991 la loro percentuale rispetto ai disoccupati (ufficiali) ammontava al 56,6%<sup>76</sup>.

Dopo quarant'anni di certezza del posto di lavoro, la disoccupazione rappresenta, per coloro che ne sono colpiti, una realtà nuova con cui è difficile convivere. A ciò si aggiunga che il posto di lavoro aveva nella vita dei cittadini della Rdt un'importanza ancora maggiore che nella (vecchia) Rft; già in conseguenza dell'orario settimanale di lavoro, fissato di regola in 43 ore e 3/4, e dei lunghi tempi spesso necessari per raggiungere il luogo di lavoro, la vita si svolgeva più al lavoro che nel tempo libero<sup>77</sup>. Non sorprende, perciò, che da uno studio commissionato dal Ministero per le donne ed i giovani risulti che la stragrande maggioranza delle donne dell'ex Rdt rifiutano un ruolo alternativo di casalinga; il Ministero vi vede un notevole potenziale di conflitto<sup>78</sup>.

2. Le condizioni economiche differenziate escludono la possibilità di stipulare contratti collettivi unitari a livello nazionale. La prassi ha

<sup>73</sup> Sund, «Arbeit und Beschäftigung in den neuen Bundesländern - Eindrücke und Wahrnehmungen beim Aufbauprozess in der ehemaligen DDR», *WSI-Mitt.*, 1991, p. 260.

<sup>74</sup> *Ibidem*.

<sup>75</sup> *Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland*, 1990, p. 462.

<sup>76</sup> *ANBA*, 1991, p. 959. I restanti gruppi, compresi i lavoratori a tempo parziale, non sono suddivisi secondo il sesso.

<sup>77</sup> Bunke, «Es war nicht alles nur Krampf...», p. 440; Biedenkopf, «Der Lohn...», p. 276; Weidenfeld, Lorte, *Politik und Zeitgeschichte*, n. 32, 1991, p. 7 riferiscono che, secondo un sondaggio, un numero decisamente maggiore di tedeschi dell'est rispetto ai tedeschi dell'ovest includono il lavoro tra «le ore migliori della giornata».

<sup>78</sup> *Materialien zur Frauenpolitik 11/1991: Frauen in den neuen Bundesländern im Prozeß der deutschen Einigung. Ergebnisse einer repräsentativen Umfrage des Instituts für angewandte Sozialwissenschaft Bad Godesberg*, 1991, p. 27.

creato una divisione netta tra settori contrattuali della vecchia Rft e dell'ex Rdt.

I nuovi accordi salariali<sup>79</sup>, stipulati praticamente in tutti i settori, hanno innanzitutto elevato la retribuzione base ad una certa percentuale del livello occidentale. Mentre all'inizio dell'unione monetaria, economica e sociale gli importi nominali si collocavano a circa un terzo delle retribuzioni contrattuali occidentali, ora si aggirano tra il 50 e l'80%<sup>80</sup>. In singole categorie, quali quelle dei metalmeccanici o dei lavoratori del settore tipografico, è stato concordato un piano graduale, secondo il quale il livello occidentale dovrebbe essere raggiunto entro il 1994 o il 1995<sup>81</sup>. Molto minor successo ha avuto la contrattazione collettiva in relazione alle maggiorazioni ed alle altre indennità largamente applicate in occidente: se si considerano tali indennità e se inoltre si tiene conto che nella (vecchia) Rft vengono spesso corrisposte retribuzioni superiori a quelle contrattuali, allora il livello dei salari nell'ex Rdt si aggira soltanto intorno al 40%<sup>82</sup>. Nel settore pubblico (incluse le ferrovie e le poste) il rapporto è analogo: la contrattazione ha portato gli stipendi al 60% di quelli occidentali, ma finora non è stato calcolato il lavoro prestato ai tempi dell'ex Rdt, cosicché non trovano applicazione le indennità legate all'anzianità di servizio, raggiungendo anche qui un livello del solo 50%<sup>83</sup>.

Sono stati, invece, in gran parte recepiti i cd. contratti collettivi quadro della Rft, in cui viene disciplinata la questione dell'inquadramento. Essi hanno determinato una differenziazione molto forte tra i dipendenti<sup>84</sup>. L'orario settimanale è stato in genere abbassato a 40 ore; è programmato un avvicinamento alla media occidentale di 38 ore. Una tendenza analoga si verifica riguardo alle ferie<sup>85</sup>.

Attualmente le richieste sindacali non sono ancora motivate dall'aumento della produttività. Ci si richiama principalmente al progetto di realizzare condizioni unitarie di vita ed alla circostanza di dover evitare un'emigrazione di massa verso le migliori possibilità di guadagno offerte all'occidente. Ora come ora non è possibile dire fino a quando una tale politica potrà essere seguita.

<sup>79</sup> Per una panoramica, ricollegata ad una comparazione tra ovest ed est, cfr. Bispinck, «Alle Dämme gebrochen? ...», p. 471 ss.

<sup>80</sup> *Ibidem*.

<sup>81</sup> *Ibidem*.

<sup>82</sup> Per un raffronto tra le retribuzioni effettive nel settore metallurgico in Sassonia e in Baviera, cfr. Bispinck, «Alle Dämme gebrochen? ...», p. 474.

<sup>83</sup> Sull'attuale dibattito sindacale riguardo alla terapia con cui far fronte a questa situazione, ritenuta ormai insostenibile, cfr. *Handelsblatt*, 12 settembre 1991, p. 1.

<sup>84</sup> Bäcker, *Sozialpolitik 1990*, in Kittner, *Gewerkschaftsjahrbuch 1991...*, p. 338.

<sup>85</sup> Cfr. Bispinck, «Alle Dämme gebrochen? ...», p. 471.

### 3. La crisi viene combattuta dallo stato su due fronti.

Da una parte vengono favoriti gli investimenti nei nuovi *Länder*. Con la «legge sulla scissione delle imprese gestite dalla *Treuhandanstalt*» del 5 aprile 1991 (*BGBI*, I, p. 854), per la prima volta nel diritto commerciale tedesco viene prevista la possibilità di scindere grandi unità imprenditoriali in singole società giuridicamente autonome. Con ciò aumentano le possibilità che parti di *Kombinate* e di aziende capaci di sopravvivere siano acquistate e gestite da investitori; si è comunque consapevoli del pericolo che vengano mantenuti in vita solo i cd. «pezzi di filetto». Non ha trovato riscontro nella Rft il dibattito, condotto in altri stati occidentali, sullo smembramento di imprese da parte di accaparratori (*asset stripping, hostile takeover*)<sup>86</sup>. Vengono inoltre previste agevolazioni fiscali. Secondo la «legge di modifica del sistema fiscale» del 24 luglio 1991 (*BGBI*, I, p. 1322), in aggiunta alle regole generali, possono essere detratti anche gli investimenti, per cinque anni e fino al 50%. Ed inoltre, fino al 30 giugno 1992 il bilancio pubblico eroga un contributo di investimento del 12% (successivamente dell'8%). Nei *Länder* occidentali è contemporaneamente aumentata la pressione fiscale mediante l'imposizione di un «contributo di solidarietà» a carico delle imposte sul reddito delle persone fisiche e giuridiche.

Il secondo fronte è rappresentato dal mercato del lavoro. Già prima dell'unificazione la Rdt aveva emanato una propria «legge di sostegno dell'occupazione» (*AFG*) del 22 giugno 1990 (*GBl*, I, p. 403), che al c. 5 del § 63 prevedeva una nuova forma di lavoro ad orario ridotto. La disposizione è stata mantenuta in vigore dal Trattato sull'unione; originariamente avrebbe dovuto perdere validità dal 30 giugno 1991, ma il termine è stato prorogato al 31 dicembre 1991<sup>87</sup>.

In virtù del c. 1 del § 63 dell'*AFG* della Rft, l'ufficio del lavoro garantisce il sussidio ai lavoratori a tempo ridotto solo «quando ci si può attendere che esso serva a [...] conservare i posti di lavoro e la forza lavoro qualificata». Si tratta, a differenza che in Italia<sup>88</sup>, di un tipico provvedimento provvisorio, che è perciò, ex § 67 c. 1 dell'*AFG*, limitato a sei mesi. Da ciò si discosta decisamente il § 63 c. 5 dell'*AFG* della Rdt: il sussidio ai lavoratori a tempo ridotto è garantito anche nel caso in cui il posto di lavoro è sicuramente soppresso. La posizione del lavoratore a tempo ridotto è accostata a quella del disoccupato: egli

<sup>86</sup> Cfr. comunque Hauschka, Roth, «Übernahmeangebote und deren Abwehr im deutschen Recht», *AG*, 1988, p. 181 ss.

<sup>87</sup> § 2 della «legge di modifica delle disposizioni di sostegno all'occupazione e di altre disposizioni sociali» del 21 giugno 1991, *BGBI*, I, p. 1306.

<sup>88</sup> Cfr. Ghezzi, Romagnoli, *Il rapporto di lavoro*, Bologna, 1987<sup>2</sup>, p. 339 ss.

deve essere sempre disponibile ad occupare un nuovo posto di lavoro per lui adeguato, a meno che non gli sia garantita la conservazione del suo precedente posto. Egli è inoltre obbligato a partecipare alle iniziative di riqualificazione professionale, altrimenti perde per otto settimane il diritto al sussidio.

Un ulteriore provvedimento di politica del mercato del lavoro è rappresentato dal rafforzamento del sostegno alle iniziative *ABM*<sup>89</sup>: i lavoratori disoccupati, cioè, possono essere assegnati ad attività di pubblica utilità che altrimenti non sarebbero svolte<sup>90</sup>. Esse rivestono particolare importanza in ambito comunale e nella costruzione di infrastrutture. I lavoratori interessati sono inquadrati con un normale rapporto di lavoro a termine (di regola fino a due anni). Secondo l'esperienza fatta nella Rft, la possibilità di passare ad un rapporto a tempo indeterminato è straordinariamente bassa<sup>91</sup>.

Il terzo ambito delle misure di sostegno all'occupazione è rappresentato dalla riqualificazione professionale<sup>92</sup>; il passaggio a nuove forme e tecniche di lavoro è in molti casi possibile solo a seguito di un periodo di apprendistato.

Entrambi questi tipi di provvedimenti sono utili allo sviluppo della politica contrattuale e, più in generale, del sistema di relazioni industriali. Quanto al sostegno agli investimenti, il discorso muta solo riguardo alla «legge sulle scissioni societarie», che può essere veicolo di disoccupazione. L'incremento e la trasformazione del lavoro a tempo ridotto sposta il momento di inizio della disoccupazione a lascia in certa misura sussistere dei legami aziendali di solidarietà. I lavoratori in posti *ABM* ed in riqualificazione professionale possono anche essere iscritti al sindacato, ma non godono della contrattazione collettiva e della codeterminazione: l'estensione delle prestazioni datoriali dipende esclusivamente dalle richieste statali. Il datore di lavoro formale è una figura atipica, poiché non possiede alcuna autonomia finanziaria.

4. Il funzionamento pratico della codeterminazione a livello di unità produttiva è pregiudicato in modo decisivo dal fatto che le singole imprese possiedono, anche al di là dei provvedimenti descritti, un rag-

gio insufficiente d'azione, sia perché la *Treuhandanstalt*, in quanto proprietario generale, emana disposizioni dettagliate, sia perché la situazione economica non autorizza assolutamente concessioni. Ciò emerge in particolar modo nelle trattative sui «piani sociali», che vengono condotte in quasi tutte le aziende per la riduzione del personale<sup>93</sup>.

La posizione di partenza del consiglio d'azienda non è cattiva: se il datore di lavoro non si dimostra disponibile a trattare ed a giungere ad un compromesso, si può adire l'ufficio di conciliazione, che decide sotto la presidenza di un membro neutrale<sup>94</sup>. Secondo un'opinione diffusa, l'ufficio dovrebbe prendere a riferimento non solo i rapporti economici della singola impresa ma quelli dell'intero gruppo<sup>95</sup>; tutto dipenderebbe allora dalla situazione economica della *Treuhandanstalt*.

Per altro verso, la parte datoriale potrebbe ritardare di mesi la scelta del presidente dell'ufficio di conciliazione. Il datore di lavoro avrebbe inoltre la possibilità di impugnare dinanzi al tribunale del lavoro un piano sociale venuto in essere contro il suo volere, mettendo così in moto un procedimento che si protrarrebbe per molti anni. I dipendenti non potrebbero perciò ottenere le indennità e le altre prestazioni previste nel piano sociale prima della sua conclusione.

Tenuto conto di tali, poco favorevoli, prospettive, molte trattative non sono andate avanti o hanno portato per i lavoratori ad indennità minime, particolarmente insoddisfacenti. Contemporaneamente, all'inizio del 1991 è cominciato a serpeggiare il malumore; a Lipsia sono riprese le «dimostrazioni del lunedì». Tenuto conto di queste condizioni, si è concordata una soluzione politica al più alto livello. In una dichiarazione comune di *DGB*, *DAG* e *Treuhandanstalt* sono stati fissati i principi per l'attribuzione di benefici da parte dei piani sociali<sup>96</sup>. Alla luce della prassi seguita fino ad oggi nella (vecchia) Rft, si tratta di un avvenimento addirittura incredibile. Da un lato, la trattativa sul pia-

<sup>89</sup> Sul «piano sociale», che prevede in prevalenza delle indennità, cfr. Däubler, Kittner, Klebe, Schneider (Hg.), *Kommentar zum Betriebsverfassungsgesetz*, Köln, 1991<sup>3</sup>, §§ 112, 112a n. 1 ss.

<sup>90</sup> Sulla costituzione e sul funzionamento dell'ufficio di conciliazione cfr. Fitting, Aufarth, Kaiser, Heither, *Betriebsverfassungsgesetz. Handkommentar*, 1990<sup>16</sup>, § 76 n. 5 ss.

<sup>91</sup> Hanau, «Probleme der Mitbestimmung des Betriebsrates über den Sozialplan», *ZfA*, 1974, p. 105; Henssler, *Der Arbeitsvertrag im Konzern*, Berlin, 1983, p. 146; Ohl, *Der Sozialplan. Recht und Praxis kompensatorischer Leistungen für den Verlust des Arbeitsplatzes*, Karlsruhe, 1977, p. 62; Richardi, *Sozialplan und Konkurs*, Düsseldorf, 1975, p. 84; Zöllner, *Schweizerische Beiträge zum Europarecht*, Bd. 14, Gèneve, 1974, p. 216; in senso analogo, nel settore delle pensioni aziendali, BAG 18 aprile 1989, *DB*, 1989, p. 1876.

<sup>92</sup> Per i particolari, cfr. Däubler, «Verbesserung im Sozialplanrecht der neuen Bundesländer», *AiB*, 1991, p. 179 ss.

<sup>89</sup> Per le cifre, cfr. nt. 69.

<sup>90</sup> § 91 ss. *AFG* e § 91 ss. *AFG* della Rdt.

<sup>91</sup> Laatz, Jauss, «Beschränkte Wirkung von Arbeitsbeschaffungsmaßnahmen - Untersuchungsergebnisse aus der Verwaltung Hamburger Behörden», *WSI-Mitt.*, 1989, p. 40; il 15% è stato assunto.

<sup>92</sup> Per le cifre, cfr. nt. 69.

no sociale rientra tra le competenze fondamentali del consiglio d'azienda; non sarebbe venuto in mente a nessuno, in condizioni normali, di lasciare in mano ai sindacati la risposta alla domanda sui finanziamenti disponibili. In secondo luogo, il partner contrattuale della parte datoriale è in ogni caso il sindacato di categoria; al *DGB*, secondo il suo statuto, non è riconosciuta alcuna capacità contrattuale. Malgrado ciò, esso ha in questo caso «manovrato gli scambi» e concluso una sorta di «accordo interconfederale» all'italiana. Pur non trattandosi di un contratto collettivo o di un'altra forma di accordo giuridicamente vincolante (anche questa molto rara), entrambe le parti sono comunque partite dal presupposto che la dichiarazione venga effettivamente rispettata. A quanto consta, ciò è anche realmente accaduto.

5. Le forme tradizionali di rappresentanza degli interessi sono state a maggior ragione abbandonate allorché, il 17 luglio 1991, fu concluso l'«accordo quadro sulla costituzione di società per il sostegno e lo sviluppo dell'occupazione e delle strutture» (*ABS*) tra il *DGB*, altri sindacati, i datori di lavoro, la *Treuhandanstalt* ed il governo dei nuovi *Länder*, compreso quello di Berlino. Anche dal punto di vista contenutistico ci si addentra in un terreno nuovo. Le società *ABS*, che già esistono in una serie di città<sup>97</sup>, devono, attraverso l'impiego attivo dei disoccupati o dei dipendenti minacciati dalla disoccupazione, facilitare la necessaria trasformazione strutturale. Si pensi soprattutto all'attuazione di iniziative per la riqualificazione e per il risanamento delle imprese, così come ad attività di progettazione coordinate alla rimozione di pericoli ecologici, all'insediamento di nuove industrie oppure all'incremento di aziende artigiane. Il soggetto operativo dovrebbe essere una srl o un'associazione registrata, riconosciuta di pubblica utilità. Secondo l'accordo quadro, le società *ABS* dovrebbero essere costituite a livello locale, regionale o di *Land*. Il finanziamento è in gran parte pubblico. Vengono incentivate dal Ministero del lavoro sia la riqualificazione professionale che i lavori di interesse pubblico; a ciò si aggiungono ulteriori programmi dei governi regionali. Sono previsti accordi di cooperazione con le aziende che continueranno ad esistere, con i quali vengono ad esempio posti a disposizione locali o strumenti di lavoro. Il *management* dovrebbe essere locale oppure occidentale. Anche la *Treuhandanstalt* intende partecipare al capitale delle società operanti a livello

<sup>97</sup> Cfr. l'inchiesta di Stöber, in Hans-Böckler-Stiftung (Hg.), *Qualifizierungs- und Beschäftigungsinitiativen in Ostdeutschland. Ein Leitfadens für die Praxis*, Düsseldorf, 1991, p. 30 ss.

regionale o di *Land*. Gli stessi sindacati hanno intenzione di rilevare una quota, che peraltro non può superare la misura simbolica di 5.000 marchi.

Il progetto ha il vantaggio di collegare le forze sociali, avvicinandole ai problemi del territorio. Esso non si pone come un progetto grande e costoso («cattedrale nel deserto») e può contribuire alla costituzione di piccole aziende artigiane e del terziario, così come alla creazione delle infrastrutture necessarie per le grandi aziende. Dall'accordo derivano una serie di benefici per i lavoratori: molti non sono più destinati alla disoccupazione ma restano in azienda, non pochi conservano il precedente rapporto di lavoro che viene peraltro sospeso e sostituito da un rapporto di lavoro con la società *ABS*, fino a quando non si è conclusa con successo la ristrutturazione. Vengono sostanzialmente mantenute in vita le condizioni di lavoro previste dai contratti collettivi.

## VI

Il diritto del lavoro della Rft ha fino ad oggi fatto fronte alla situazione praticamente nuova dell'ex Rdt senza quasi subire danni. A parte l'insufficienza della tutela giudiziale, la situazione si è decisamente stabilizzata nei nuovi *Länder* della Rft. La novità costituita dagli accordi centrali sui piani sociali e sulle società *ABS* rimarrà, se non prendiamo un abbaglio, un fenomeno eccezionale.