

ISTITUTO NAZIONALE  
DELLA PREVIDENZA SOCIALE

ROMA  
IL PRESIDENTE

Roma, 5-12-88

n. 677/R

Caro De Martino,

sono stato assai felice di leggerti e voglio in primo luogo cogliere l'occasione per esprimerti ancora una volta il mio affetto e la mia stima.

Il dibattito sui fondi pensione in Italia, malgrado tutto, è ancora solo all'inizio. Finora infatti è stato portato avanti dagli altri con logiche alternative al sistema pubblico e non con intenti "svedesi". Questo anche per l'arretratezza della nostra riflessione teorica e politica.

Posso quindi mandarti, selezionando al massimo il materiale in mio possesso:

- gli atti del primo e secondo convegno organizzati dall'INPS nei quali, oltre a trovare le informazioni utili, potrai soprattutto constatare l'infondatezza della campagna allarmistica condotta da più parti sul futuro del sistema pensionistico. Ad essi unisco una mia recente intervista su Panorama;
- un articolo del prof. Artoni con la mia replica comparsi su "politica ed economia".

Naturalmente questo materiale è variamente integrabile, secondo le tue indicazioni.

Spero di esserti stato utile e permettimi di inviarti gli auguri più affettuosi per il prossimo anno.

Fraterni saluti.

On.le Francesco De Martino  
Via A. Falcone, 258

80127 NAPOLI

*in autografo*  
*per conto di M. Di Pietro*

**FGB**

FONDAZIONE  
GIACOMO  
BRODOLINI

riconosciuta  
con  
D.P.R. 13 aprile 1972

Prot. 5493

00184 Roma  
Via Torino, 122  
tel. 06/4746345  
4746552 (2 linee)

20122 Milano  
Via F. Daverio, 7  
tel. 02/5464056

60100 Ancona  
Via Barilari, 4  
tel. 071/58261

On.le Francesco De Martino  
Via Aniello Falcone, 285  
80100 NAPOLI

Il Presidente

Roma, 6 dicembre 1988

Caro Francesco,

sono lieto che il materiale che ti ho inviato l'11 novembre u.s. ti sia stato utile.

Sono a tua disposizione per quanto ti dovesse ulteriormente occorrere, in quanto la situazione come è ovvio è in notevole evoluzione, almeno per quanto riguarda il dibattito e le proposte.

Personalmente, pur apprezzandolo, non ho molta simpatia per il modello svedese in quanto non esportabile, a mio avviso, in Italia nella presente situazione.

La proposta di Militello più che proposta la chiamerei idea, in quanto è solo un suggerimento di massima; riguarda sostanzialmente l'utilizzazione dei trattamenti di fine lavoro per costituire fondi pensionistici integrativi.

Perciò sotto questo punto di vista è qualitativamente diversa dal modello svedese.

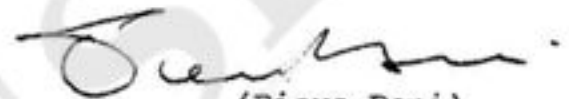
Esiste poi una proposta Formica formulata confidenzialmente ai sindacati che vorrebbe utilizzare invece i trattamenti di fine lavoro per finanziamento alle imprese. Naturalmente con controllo sindacale.

Non ne conosco i dettagli, forse questa è più "svedese" di quella di Militello. Ma anche questa mi convince relativamente.

./.

Io rimango dell'opinione che il primo passo verso una democrazia economica sia l'applicazione dell'art. 46 della Costituzione o il modello di società europea di cui si discute e che dovrebbero prevedere in qualche forma la partecipazione dei lavoratori.

Con i migliori saluti.

  
(Piero Boni)

All.

P.S. Accludo un bollettino UIL che penso potrà esserti utile.

# Il "capitalismo popolare", oggi

Molti vedono nel ritorno di fiamma in Occidente di questa filosofia il segnale di un possibile riemergere di una problematica della democrazia industriale che fu di attualità in Europa negli anni successivi alla fine della guerra

di **Gioacchino Albanese**

**I**l *Privatisierungs-program* del Ministro delle finanze della Germania federale Erhard Stoltemberg, cioè il progetto di cedere a privati un certo numero di azioni possedute dallo Stato in aziende industriali, bancarie e di servizi (di cui la più nota è la *Lufthansa*), ha avuto un prologo lo scorso anno: la messa in vendita di un consistente pacchetto di azioni di proprietà pubblica della *Veba*, la maggiore azienda energetica tedesca, dopo l'emanazione, da parte dell'attuale governo liberale-democristiano, di una nuova «Legge sull'incentivazione degli acquisti di azioni da parte dei lavoratori dipendenti». L'operazione finanziaria di disimpegno pubblico della *Veba* ha avuto indubbiamente successo, giacché tutte le azioni messe in vendita sono state rapidamente collocate. Ma poiché solo il 10% di queste azioni sono state cedute sulla base delle agevolazioni della nuova legge, molti hanno anche parlato di "mezzo fallimento" del principale obiettivo "politico" del governo Kohl.

La *Veba* è un'azienda di cui, insieme alla *Volkswagen*, il governo tedesco vendette la maggioranza delle azioni, tenendosi quote minoritarie, già negli anni di Adenauer, di Erhard e della politica di *Soziale*

*Marktwirtschaft*.

La *Soziale Marktwirtschaft*, che tradotto in italiano significa "economia sociale di mercato", rappresentò negli anni '50 e '60 l'alternativa cristiano-democratica alla politica di intervento pubblico auspicata dalla socialdemocrazia tedesca. Invece di nazionalizzare le grandi industrie, i governi di cui Erhard fu il cervello economico-finanziario cercarono di privatizzarle, riuscendovi con *Veba* e *Volkswagen* e non anche con altre (*Salzgitter*, *Diag*, *Saarbergwerke*) solo perché le condizioni delle aziende non erano brillanti e i pacchetti azionari sarebbero stati in questo caso di assai difficile collocamento nell'area privata. Cercando di facilitare l'ingresso dei lavoratori nel capitale azionario e nella gestione delle aziende, i cristiano-democratici si proposero di opporre una forma di "capitalismo popolare" alla proprietà di Stato.

Le norme legislative di incentivazione dell'acquisto di azioni da parte di lavoratori varate nel periodo erhardiano non hanno avuto un grandissimo successo: i lavoratori che ne hanno usufruito sono stati all'incirca un milione ed il totale delle operazioni ha superato di poco i tre miliardi di marchi. Ma una indubbia incidenza nel sistema economico-sociale tedesco ha avuto

la riforma del diritto societario propugnata da Erhard, che ha introdotto la *Bitbestimmung* ("codicisione") negli organi societari, separando un *Vorstand*, più operativo, a composizione manageriale, da un *Aufsichtsrat*, organo di decisioni generali, nel quale i rappresentanti dei lavoratori hanno diritto ad un terzo dei posit. Anche la *Bitbestimmung*, comunque, non si può dire che abbia effettivamente trasformato l'industria tedesca in un sistema di capitalismo popolare: è stato piuttosto lo strumento per facilitare a livello di azienda forme di "compromesso sociale" tra direzione aziendale e strutture sindacali, nello spirito sostanzialmente interclassista dei cristiano-democratici tedeschi.

## Un impiego flessibile di risorse monetarie

Gli osservatori di borsa tedeschi, commentando lo scarso successo dei collocamenti agevolati di azioni *Veba* ai lavoratori dipendenti e l'attiva domanda di azioni a condizioni ordinarie anche da parte di piccoli risparmiatori, hanno attribuito il fatto alle limitazioni esistenti per l'ottenimento dello "sconto sociale" in particolare al vincolo a

non vendere che per un certo tempo viene imposto dalla legge. Il mercato azionario in Germania è attualmente molto liquido, i collocamenti di azioni di buone società avvengono agevolmente e la partecipazione di piccoli azionisti e risparmiatori è abbastanza consistente. Ma anche da parte di piccoli risparmiatori l'investimento azionario è visto normalmente come un impiego flessibile di risorse monetarie, che viene fatto scegliendo di volta in volta le occasioni migliori ed avendo cura di mantenere una certa elasticità per poter fare un disimpiego con la massima rapidità.

Nel timore che nelle prossime operazioni di collocamento di azioni di proprietà dello Stato si ripeta quanto è già accaduto con la *Veba*, si stanno cercando in Germania possibili rimedi. Mentre è probabile che il governo passi a meglio pubblicizzare presso il grande pubblico i vantaggi degli acquisti con lo "sconto sociale", alcuni organismi sembrano disposti ad intervenire in supporto. Per esempio, l'Associazione Tedesca delle Camere di Commercio ha annunciato l'intenzione di costituire una specie di "borsa delle privatizzazioni". Non si esclude nemmeno che le disposizioni di agevolazione possano essere riviste in senso maggiormente favorevole ai potenziali azionisti-lavoratori.

Si vedrà che risultati avranno questi provvedimenti. In una struttura socio-economica come quella tedesca è indubbio che operazioni di diffusione ulteriore del possesso popolare di azioni potranno avere un consistente successo ed essere utilizzate per un'operazione di smobilizzo delle presenze pubbliche. Ma sembra allo stato attuale da escludere che esse possano essere viste da larghi strati di lavoratori in una filosofia di democrazia industriale e di capitalismo popolare: come uno strumento, cioè, per diventare protagonisti o comprimari nella azienda della quale si è dipendenti o nel sistema economico nazionale.

Mentre in Germania occidentale l'ideologia dell'economia sociale di mercato non sembra, in una prospettiva di reale democrazia indu-

striale, fare molti passi in avanti, lo spirito del capitalismo popolare ha cominciato ad affacciarsi in Gran Bretagna, un paese che sino a qualche anno fa sembrava impermeabile ad ogni disegno di coinvolgimento operaio in forme di "co-proprietà capitalistica" o di "compromesso gestionale" tra sindacato e azienda. Lo si deve all'iniziativa del governo Thatcher che, come quello tedesco, subentrato ad un governo di orientamento socialdemocratico, ha visto nell'azionariato popolare un'alternativa alla proprietà di Stato, in un disegno di privatizzazione dell'impresa pubblica.

### L'azionariato popolare in Gran Bretagna

Il progetto di sviluppo dell'azionariato popolare è finalizzato, in Gran Bretagna, ad un'area di aziende di proprietà pubblica assai più ampia di quella tedesca; a differenza che in Germania, però, esso riguarda solo il sistema delle imprese pubbliche e non si inserisce in un disegno generale di trasformazione delle strutture decisionali delle imprese (tipo *Bitbestimmung*) o di incentivazione della proprietà di azioni da parte di lavoratori dipendenti in tutto il sistema economico.

Il primo importante esperimento di trasformazione della proprietà di stato in azionariato popolare è stato in Gran Bretagna quello della *National Freight Company*. Le azioni della società, un'azienda "media" di trasporti su strada, sono state cedute interamente ad una specie di consorzio di manager, dipendenti ed ex dipendenti, che ha assunto proprietà e gestione dell'azienda.

Un secondo tentativo, assai più importante, ma in parte diverso nei contenuti, è quello avvenuto all'atto della privatizzazione della *Jaguar*, la famosa azienda di automobili. Trattandosi di un capitale sociale di una certa dimensione, il governo Thatcher non ha ritenuto opportuno limitare il diritto di acquisto delle azioni ai soli dipendenti: questi sono stati agevolati, ma l'operazione è stata strutturata in modo da facilitare la diffusione del-

le azioni su di una più larga base di azionariato "popolare".

Ancora più complessa è stata l'operazione di privatizzazione della *British Telecom*, la gigantesca concessionaria di Stato delle telecomunicazioni inglesi. Sono state naturalmente agevolate le sottoscrizioni dei dipendenti e fortemente incentivati gli acquisti da parte di piccoli azionisti, pescando nella grande massa degli utenti del servizio. Ma, in aggiunta, per consentire la creazione di un nucleo azionario stabile ma affidabile, si è riservata una quota notevole delle azioni ad un gruppo di cosiddetti "investitori istituzionali", da affiancare alle residue presenze azionarie "strategiche" dello Stato: grandi istituti di credito, fondi di investimento, società di assicurazione, ecc. Dopo il successo di questa operazione, sembra che lo schema *British Telecom* servirà da modello per le più importanti future privatizzazioni previste dal governo Thatcher.

A parte il caso della *National Freight*, anche in Gran Bretagna la rilevanza delle vendite di azioni ai dipendenti è stata dunque modesta. Le vendite a piccoli risparmiatori hanno avuto maggior successo, ma l'intento speculativo è apparso prevalente negli "smobilizzi" di azioni *Jaguar* e *Telecom* che hanno seguito l'acquisto iniziale. Mentre è stata incoraggiata la propensione dei piccoli risparmiatori inglesi ad investire in titoli azionari (la Gran Bretagna era da questo punto di vista "arretrata"), i fatti hanno ridimensionato ogni velleità di innescare sulla operazione di riduzione dell'area della proprietà di Stato il disegno di un'alternativa di "capitalismo popolare".

### Diverse motivazioni negli Stati Uniti

Una novità ancora maggiore di quella inglese è rappresentata dai fenomeni di azionariato dei lavoratori e di presenza dei dipendenti negli organi societari delle aziende americane, componente avanzata e prevalente del capitalismo occidentale.

Negli Stati Uniti la presenza diretta dello Stato nella proprietà delle aziende non ha assunto il peso che

na raggiunto in Europa occidentale dopo la fine della seconda guerra mondiale. Un problema di alternativa alla proprietà di Stato e all'impresa pubblica attraverso forme di capitalismo popolare di fatto, quindi, non si è posto. La filosofia del capitalismo popolare ha avuto piuttosto negli Stati Uniti altre motivazioni: soprattutto quella di trovare vie d'uscita accettabili alle situazioni di crisi di alcune aree di attività economica nel cosiddetto scenario post-industriale.

La rivista *Business Week* ha dedicato qualche mese fa addirittura una "cover story" a questi problemi. Si dice spesso che il capitalismo popolare ha radici antiche in America, in quanto propensione all'investimento azionario da parte di piccoli risparmiatori o anche preferenza all'acquisto di azioni nell'azienda della quale si è dipendenti, in uno spirito assai diffuso di partecipazionismo alle strutture della società civile. Malgrado ciò, dieci anni fa i lavoratori che possedevano azioni della propria società non erano, negli Stati Uniti, più di mezzo milione.

### Dieci milioni di lavoratori hanno "azioni operaie"

Oggi si stima invece che dieci milioni di lavoratori americani possedano "speciali" emissioni azionarie della propria azienda e che almeno settemila società abbiano forme istituzionali di partecipazione dei lavoratori al proprio capitale sociale. Si va da piccole imprese della provincia americana a colossi come la *Phillips Petroleum*, la *Chrysler* e la *Pan American*. *Business Week* prevede che entro un certo numero di anni quasi un quarto dei lavoratori americani potrebbe essere associato istituzionalmente al capitale ed alla gestione della propria azienda.

Il panorama è però ancora molto variegato. Vi sono alcune imprese - poche, per la verità - nelle quali i lavoratori hanno assunto quote significative della proprietà dell'azienda ed un peso determinante nella gestione. Nel resto delle aziende la presenza azionaria dei lavoratori è contenuta e la partecipazione agli organi societari limitatis-

sima. Addirittura nell'85% delle aziende nelle quali esistono forme istituzionalizzate di partecipazione azionaria dei dipendenti, non esiste alcun diritto di voto per le "azioni operaie". Anche quando la partecipazione azionaria dei lavoratori è rilevante (10-20% del capitale sociale), la rappresentanza negli organismi societari è affidata spesso a istituti intermedi (fondi di gestione azionaria) che di fatto sono controllati dal *management* aziendale.

Alcuni economisti americani, da Sarnoff a Thurow, considerano il "capitalismo popolare" americano soprattutto un espediente delle imprese per collocare più agevolmente i titoli azionari fiscalmente agevolati, in base alla cosiddetta Legge Long del 1974, oppure per resistere alle scalate azionarie. Mentre si calcola che le agevolazioni fiscali per l'azionariato costeranno il prossimo anno al Bilancio federale circa due miliardi e mezzo di dollari, cioè circa cinquemila miliardi di lire, è noto che imprese come la *Phillips Petroleum*, la *Dan River* e alcune grandi compagnie aeree hanno aperto all'azionariato operaio solo per cercare alleati contro i tentativi esterni di scalata, i vari Pichens o Icahn, celebri protagonisti in questi ultimi anni di audaci avventure di "take-over". Il più grande teorico del capitalismo popolare americano è un avvocato di San Francisco, Louis O. Kelso, che ha costruito una vera e propria "corporation" per fornire consulenze alle imprese che ricorrono al suo aiuto per ridurre il carico fiscale sul capitale o per proteggerlo dalle aggressioni esterne.

Questi fatti creano un clima di incertezza intorno al futuro di questo capitalismo popolare improvvisamente esploso negli Stati Uniti. Ci si può domandare che succederà in caso di mutamenti nell'attuale scenario di turbolenza del capitalismo americano o più semplicemente di maggior rigore nelle concessioni di agevolazioni fiscali. In una prospettiva che fosse senza soluzione di continuità rispetto alle tendenze più recenti, ci si potrebbe chiedere invece se questi fenomeni non saranno la molla per modificazioni più rilevanti, sul piano delle strut-

ture capitalistiche come su quello del ruolo operaio.

Molti vedono nel ritorno di fiamma in Occidente della filosofia del "capitalismo popolare" il segnale di un possibile riemergere di quella problematica della democrazia industriale che negli anni successivi alla fine della seconda guerra mondiale fu di attualità in Europa. In parte ciò è vero.

In quel periodo il dibattito sulla democrazia industriale fu alimentato soprattutto a sinistra: nell'Est europeo (in particolare con l'esperienza jugoslava di autogestione) come alternativa di democrazia reale alla gestione burocratica delle aziende in regime comunista; in Occidente (dall'ipotesi gramsciana dei consigli di fabbrica e dall'utopia olivettiana della comproprietà operaia sino agli esperimenti nord-europei di accesso dei lavoratori agli organi di gestione) come formula di democratizzazione della vita e della conduzione delle aziende in un sistema economico di mercato.

### La partecipazione del sindacato alla gestione

Il discorso sulla democrazia industriale si estinse sull'onda degli insuccessi pratici sia dell'esperimento jugoslavo che dei pochi tentativi avviati nei sistemi ad economia di mercato in Occidente. Come alternativa di controllo democratico delle strutture economiche prese invece corpo in quegli anni la formula della programmazione democratica, ossia di una politica industriale da un lato resa più incisiva attraverso l'adozione delle tecniche pianificatorie e dall'altro democratizzata attraverso una partecipazione istituzionalizzata del sindacato all'elaborazione e alla gestione del piano.

Anche la strumentazione democratica della programmazione ha fatto il suo tempo. «La partecipazione del sindacato ad una politica di programmazione economica è una questione di potere: esso vi conterà per quel tanto di potere effettivo di cui esso sarà veramente portatore. Chiedere al Governo e allo Stato questo o quel provvedimento, sollecitare questo o quel tipo di programma, calcolare insomma di a-

vere a tempo indefinito nello Stato o nel Governo un punto d'appoggio e di realizzare così le proprie richieste, anziché proporsi di modificare alacramente e per quanto compete al sindacato i rapporti di potere esistenti con le imprese private, ovverossia la distribuzione reale del potere economico decisionale nella società civile e in particolare nel mondo economico produttivo, non può che portare delusione». Così scrivevamo Fabrizio Onofri ed io, in uno scritto apparso sulla rivista "Tempi Moderni" (ottobre-dicembre 1962) quando cominciava la moda della programmazione democratica.

Il nostro scetticismo sulla validità dell'ipotesi di una presenza positiva del sindacato nella programmazione si basava essenzialmente sul timore che il sindacato, rinunciando ad un ruolo reale nella società civile, potesse finire per gradualmente sterilizzare le basi stesse del suo unico potere effettivo, il potere contrattuale nell'azienda. Quello che in realtà è successo è stato invece che la stessa ipotesi della programmazione democratica è stata travolta in tutto l'Occidente dalla forza degli eventi. Ne ha scritto di recente, in un libro diventato celebre, *L'avenir en face* (ed. Seuil, Parigi 1984), il tecnocrate francese Alain Minc. «Plus les aleas sont nombreux - ha scritto Minc - moins les mécaniques planificatrices fonctionnent»; e ancora, «quando l'avvenire è conosciuto, si può fare a meno del mercato, ma quando esso non appartiene a nessuno, il mercato deve funzionare con la massima autonomia».

### Una parola d'ordine oggi molto di moda

La richiesta di "meno Stato e più mercato" è oggi la parola d'ordine di vasti gruppi della società civile e della comunità politica. Essa è giustamente contestata per la dose di equivoco che nasconde. Non può non preoccupare il rischio che si faccia piazza pulita del ruolo dello Stato nel controllo, nel governo e nella tutela della società civile e dello stesso pluralismo economico. Ma è indubbio che va abbandonata l'illusione di poter determinare

amministrativamente, attraverso le decisioni di una superiore intelligenza pianificatrice, andamenti e risultati di una economia sempre più complessa e sempre più pluralistica.

Con la programmazione democratica sta tramontando anche il ruolo che i due grandi partners del "patto del lavoro", padronato e sindacato, avrebbero dovuto svolgere. Gli stessi cambiamenti di scenario che hanno minato la programmazione democratica, i salti tecnologici e la complessità e pluralità delle nuove realtà economiche, stanno svuotando il potere reale, nella società civile, del padronato in quanto tale e del sindacato come organizzazione. «Lorsque le patronat perd du poid comme acteur social - ha scritto Minc - les patrons continuent d'exister: c'est le propre d'une société économique décentralisée». E così, simmetricamente, mentre il sindacato perde potere come attore sociale a livello generale, resta un notevole spazio a livello aziendale per il potere contrattuale dei lavoratori.

Sino ad oggi, sganciata da inquadramenti di ordine generale, la "deriva" del potere contrattuale ha corso spesso il rischio di orientarsi su due rotte opposte, entrambe pericolose: da una parte un sindacalismo corporativo, pronto a conciliare la dialettica lavoratori-capitale-management in compromessi particolari, dall'altra un sindacalismo massimalista, che considerava l'exasperazione delle rivendicazioni contrattuali uno strumento per compensare il deficit di potere a livello di istituzioni.

Nello scenario post-industriale vi è una terza concreta possibilità: esercitare il potere contrattuale con una reale conoscenza degli effetti che ne possono derivare sia a livello di azienda che a livello di integralità dei problemi. Il che significa da un lato maggiore possibilità di gestire in prima persona il proprio destino personale e dall'altro più dominio sugli effetti delle proprie azioni e quindi una vera e propria "re-istituzionalizzazione" della società civile.

Nello scenario cosiddetto post-industriale le conoscenze e l'informazione non sono più un patrimonio

elitario, nella società civile come nell'impresa. Trarre pieno profitto dalle conoscenze e dall'informazione diffusa può consentire di stabilire la più ampia partecipazione possibile e di seguire regole di consenso, e può permettere inoltre l'acquisizione o la riappropriazione del massimo di professionalità e di responsabile attività sociale. La democrazia industriale, non più solo scelta ideologica, sta diventando, come sempre di più si afferma, un imperativo di efficienza e di ottimizzazione dei risultati. □



Carl Hahn, attuale presidente della Volkswagen. L'azienda tedesca fu privatizzata negli anni '60.



CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO

Servizio Relazioni Esterne

SUPPLEMENTO

RASSEGNA  
PARLAMENTARE

IX LEGISLATURA



# CAMERA DEI DEPUTATI N. 3666

## PROPOSTA DI LEGGE

d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro

*Presentata il 10 aprile 1986*

Norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori

ONOREVOLI DEPUTATI! — Nella seduta del 31 ottobre 1984 l'assemblea del CNEL approvava un testo di osservazioni e proposte in materia di « partecipazione dei lavoratori e di democrazia industriale », relatore il consigliere Danilo Beretta.

Successivamente, con lettera del 1° febbraio 1985, il consigliere Antongiorgio Benvenuto proponeva di esercitare la facoltà di iniziativa legislativa del CNEL sulla stessa materia.

Il Presidente del CNEL, onorevole Storti, sottoponeva, quindi, la proposta all'esame del Comitato di presidenza che, nella seduta del 25 marzo 1985, deliberava di affidare alla Commissione per il lavoro, la previdenza sociale e la cooperazione (II) l'incarico di elaborare uno schema di articolato da sottoporre all'esame dell'assemblea per la presa in considerazione, a norma dell'articolo 10 della legge istitutiva del CNEL.

La Commissione II presieduta dal consigliere Piero Boni e composta dai consiglieri Achille Ardigo, Antongiorgio Benvenuto, Danilo Beretta, Giorgio Cintolo, Giorgio Coppa, Mario Alberto Coppini, Mario Daniele, Luciano Lama, Luigi Marmiroli, Vittorio Merloni, Flavio Orlandi, Fabio Padoa, Orazio Paretti, Attilio Parlagraeco, Perusino Perusini, Paolo Savona, Franco Simoncini ed integrata dai consiglieri Massimo Alesi, Raffaele Bonino, Fausto d'Elia, Manlio Germozi, Luigi Mengoni, Elio Pastorino, Leonardo Romano, affidava l'incarico di relatore al consigliere Danilo Beretta.

Nella seduta del 15 maggio 1985 la Commissione approvava lo schema di articolato concernente « Norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori », che veniva successivamente preso in considerazione dalla Assemblea del CNEL, a maggioranza, ai sensi dell'articolo 10

della legge istitutiva e dell'articolo 38 del regolamento, nella seduta del 13 novembre 1985.

Nel corso della stessa seduta veniva presentato, da parte del Vicepresidente Solustri e dei Consiglieri Alesi, Daniele, Forcignanò, Germozzi, Luxardo de Franchi, Murzi e Perusini, un ordine del giorno con il quale manifestavano il loro dissenso nei confronti dello schema di articolato.

Il Presidente del CNEL incaricava successivamente la Commissione II di esaminare definitivamente lo schema di articolato, invitando la stessa ad acquisire ogni possibile contributo da parte di altri componenti del CNEL.

La Commissione, dopo aver confermato nell'incarico di relatore il consigliere Danilo Beretta, riprendeva la discussione sullo schema di proposta di legge con la partecipazione del Vicepresidente del CNEL, Verzelli, dei Presidenti della Commissione I, Di Nardi, della Commissione III, Bigi e della Commissione V, Giacchetto, nonché di numerosi consiglieri.

Al termine del dibattito lo schema di proposta di legge veniva approvato dalla Commissione, nella seduta del 27 gennaio 1986, con le riserve del consigliere Forcignanò, della Commissione V e, limitatamente al secondo capoverso dell'articolo 2, del consigliere Padoa.

Lo schema di proposta di legge veniva infine trasmesso all'assemblea del CNEL che lo approvava definitivamente a maggioranza, ai sensi dell'articolo 10 della legge 5 gennaio 1957, n. 33, nelle sedute del 25 e 26 marzo 1986.

\* \* \*

Le trasformazioni tecnologiche, organizzative e di gestione delle risorse umane intervenute nelle attività produttive hanno determinato così significativi mutamenti nella cultura e nelle funzioni delle imprese da rendere sempre più generalmente avvertita l'esigenza di sviluppare forme di partecipazione dei lavora-

tori adeguate all'obiettivo, largamente condiviso, di ampliare l'area del consenso ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale.

Nel recente passato, infatti, sono state assunte diverse iniziative in materia che, pur nella varietà dei rispettivi contenuti, perseguivano tali finalità. Ne sono testimonianza le proposte di iniziativa legislativa presentate già nell'ottava legislatura (C. 2480 - Manfredi - e C. 4006 - Labriola), e quelle presentate nella legislatura in corso (S. 66 - Romei - e C. 2754 - Garocchio).

Tali iniziative hanno coinciso con la rinnovata attenzione delle istituzioni comunitarie sugli stessi problemi (Proposte di modifica alla Direttiva Vredeling, del 13 luglio 1983 e della Quinta Direttiva, del 19 agosto 1983).

Alle forze politiche e sociali più attente ai profondi mutamenti in atto non è sfuggito il rilievo che i problemi del lavoro hanno assunto nella società in ordine al suo progresso civile e quanto gli equilibri essenziali della società e della sua aggregazione politica dipendano dal tipo di soluzioni adottate.

I problemi della partecipazione sono altrettanti aspetti importanti e qualificanti di quelli generali dell'economia e del lavoro e perciò rappresentano una componente fondamentale dello sviluppo della società.

Tutto ciò fa ritenere di grande attualità un intervento legislativo che, nel processo di attuazione dei dettati costituzionali ed in particolare dell'articolo 46, sancisca le fondamentali garanzie in materia di partecipazione dei lavoratori sulla base di norme attuabili anche in ragione del consenso che possono raccogliere nelle forze politiche e tra le parti sociali.

Il presente progetto si qualifica proprio in quanto espressione delle convergenze delle parti sociali interessate e delle altrettanto significative adesioni.

Inoltre, la necessità di migliorare il nostro sistema di relazioni industriali, stimolando e sostenendo una maggiore corresponsabilizzazione delle parti nelle

scelte di politica aziendale, è stata colta da significative soluzioni negoziali raggiunte in materia.

In questo quadro, il processo di profonda trasformazione che si sviluppa con conseguenze gravi per l'occupazione e tuttavia volto ad interessanti prospettive arricchisce i motivi per un intervento legislativo tendente ad ampliare l'area delle compatibilità economiche e sociali.

La rilevanza delle motivazioni, per quanto riguarda il merito dei problemi, suggerisce di definire con sollecitudine norme di legge che, soddisfacendo le fondamentali esigenze di partecipazione, riguardino sia l'informazione che la consultazione dei lavoratori e che possano attivare gli strumenti necessari all'esercizio di tali diritti.

La soluzione dell'insieme dei complessi e molteplici aspetti della partecipazione, infatti, non potrebbe esser disgiunta da una generale revisione del diritto societario nel quadro della quale verrebbe a collocarsi.

Una siffatta revisione sarebbe auspicabile; peraltro una prospettiva così ampia comporta due ordini di considerazioni: la prima riferita ai tempi necessari perché possa completarsi e che potrebbero pregiudicare la possibilità di attivare con sollecitudine gli strumenti per migliorare l'intero sistema delle relazioni sindacali; la seconda riguarda il permanere di differenti valutazioni tra e nelle parti sociali e nelle diverse forze politiche rispetto alla definizione di un compiuto modello di partecipazione.

Al contrario, la definizione e l'applicazione di norme di legge con obiettivi limitati, ma del tutto consone al nostro contesto sindacale, possono, ad un tempo, fare maturare più ampie convergenze sulle problematiche della partecipazione ed avviare i processi interessanti l'ambito più vasto della revisione del diritto societario in funzione di una più adeguata rispondenza di quest'ultimo alla moderna organizzazione ed alle funzioni delle società di capitali nell'attuale situazione socio-economico-produttiva.

Allo stato attuale dei fatti un sollecito intervento legislativo che, conformandosi

al principio del pluralismo e dell'autonomia, consolidi, generalizzi e sancisca i diritti di informazione e consultazione, può, da un lato, valorizzare a pieno i risultati autonomamente conseguiti attraverso la contrattazione e, dall'altro, assicurare tutela adeguata ai gruppi, le categorie, e le zone prive o non in grado di esercitare un sufficiente potere di autotutela.

In quest'ottica, le previsioni della legge proposta sui diritti di informazione e consultazione, sostanzialmente conformi alle acquisizioni contrattuali, hanno lo scopo di generalizzarne e consolidarne i risultati, senza interferire negli sviluppi della normativa contrattuale della quale intende soprattutto rappresentare un elemento di sostegno.

La proposta di legge obbliga le imprese con oltre 35 dipendenti all'informazione ed alla consultazione delle rappresentanze sindacali aziendali relativamente alle scelte che comportino conseguenze di rilievo sui lavoratori in esse occupati, secondo le procedure previste dalla contrattazione collettiva. La stessa proposta di legge obbliga inoltre le società comunque costituite e gli enti pubblici economici con più di 300 lavoratori dipendenti, alla costituzione di un comitato consultivo composto da rappresentanti della proprietà e dei lavoratori, con il compito di formulare pareri obbligatori, anche se non vincolanti, sulle decisioni aziendali di rilevanza significativa.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della legge proposta deve essere tenuto presente che un'impresa con più di trecento lavoratori rappresenta, oggi, una rilevante entità nel contesto produttivo di beni e servizi, in considerazione della tendenza, largamente indotta dall'applicazione di nuove tecnologie, verso la progressiva riduzione degli organici necessari al compimento di processi di trasformazione o di servizio.

Inoltre, poiché la riorganizzazione delle imprese si qualifica con un sempre più generale ricorso al decentramento produttivo, la proposta obbliga la costituzione dei comitati consultivi nelle singole società fra loro raggruppate, ancorché

non superino il numero di trecento dipendenti, al fine di consentire l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione anche ai lavoratori occupati in sedi od unità decentrate rispetto alla sede decisionale sulle scelte che li coinvolgono.

Nell'adempimento dei loro compiti nel comitato consultivo i rappresentanti dei lavoratori vengono a configurarsi come la proiezione delle esperienze relative all'esercizio dei diritti di informazione e consultazione, esperienze che hanno comportato una progressiva specializzazione interna alle rappresentanze sindacali aziendali; essi, sulla base delle previsioni della legge proposta, vengono ad assumere un ruolo distinto con precise responsabilità.

In ragione di ciò la legge proposta prevede che il comitato consultivo sia composto per 3/5 da rappresentanti dei lavoratori e per 2/5 dai rappresentanti della proprietà.

Il superamento del criterio della pariteticità è in primo luogo conseguente al carattere consultivo attribuito al comitato. D'altro canto l'attribuzione della maggioranza dei suoi componenti ai lavoratori, mentre non intende sminuire l'importanza del ruolo dei rappresentanti dell'impresa, che è fondamentale per un obiettivo esame congiunto del merito delle decisioni aziendali, vuole considerare quanto le responsabilità di giudizio dei lavoratori siano impegnative.

Infatti il loro consenso sulle scelte aziendali implica collaborazione perché siano attuate, così come il loro dissenso non può non essere attentamente valutato dall'impresa per le implicazioni relative alla realizzazione dei suoi programmi.

La trasparenza delle motivazioni che sottostanno all'assunzione delle responsabilità collegiali o singole dei componenti il comitato appare quindi non solo opportuna, ma necessaria quando si pensi alla loro influenza sulle relazioni sindacali nell'azienda, alle modalità ed ai tempi di attuazione delle decisioni aziendali, nonché alle loro conseguenze.

Da qui l'obbligo per le società o per gli enti di allegare il parere del comitato

consultivo, ancorché non vincolante nel merito delle decisioni aziendali, e la previsione di nullità per la decisione non corredata dal parere del comitato che sia stato espresso entro i termini fissati.

Com'è agevole rilevare, la disciplina proposta per favorire la partecipazione dei lavoratori accoglie nella sostanza i contenuti dei più recenti negoziati conclusi in importanti settori produttivi; la sua attuazione non comporta la modifica della attuale legislazione societaria, molto più semplicemente esige di affiancare agli organi attualmente previsti una nuova dimensione organizzativa con compiti consultivi sui programmi aziendali per contribuire alla loro realizzazione, nonché sui problemi gravi delle aziende per concorrere alla loro soluzione.

Gli articoli 1 e 2 della legge proposta prevedono l'obbligo di informazione e consultazione nonché gli ambiti distinti di applicazione delle discipline per le piccole imprese e per le società, precisando quali lavoratori, per la natura del loro rapporto di lavoro, non concorrano o concorrono solo parzialmente a determinare il numero dei dipendenti rispettivamente stabilito per l'assoggettamento alle rispettive discipline.

Nell'articolo 4 sono previsti i compiti del comitato consultivo e le materie per le quali il preventivo parere del comitato è obbligatorio.

Gli articoli seguenti prevedono la composizione, la costituzione ed il funzionamento (diritti-doveri), le garanzie e la durata dei comitati consultivi, nonché le modalità per l'elezione dei rappresentanti dei lavoratori e per la nomina dei rappresentanti delle imprese.

L'articolo 15 contiene la normativa transitoria che prevede tempi differenziati, in rapporto alla dimensione della società o dell'ente, per l'applicazione della legge proposta.

La presente proposta di legge non solo è basata sulla attenta valutazione dell'evolversi della materia sul piano negoziale ma, cogliendone le motivazioni ed avvalorandone le finalità, si propone soprattutto di recuperare in positivo gli aspetti della

## IX LEGISLATURA — DISEGNI DI LEGGE E RELAZIONI — DOCUMENTI

conflittualità connaturata in ogni sistema industriale.

Infatti, l'insieme delle proposte presentate, nell'assicurare e generalizzare l'uso di nuovi strumenti delle relazioni sindacali, chiama a compiti nuovi ed a nuove responsabilità le forze imprenditoriali, professionali, manageriali e del lavoro il cui impegno risulta sempre più determinante per il superamento della situazione che il paese sta attraversando.

Infine, è importante rilevare, nella sua articolazione la proposta di legge

aderisce sostanzialmente alle indicazioni della normativa comunitaria; gli orientamenti comunitari, assumendo la concertazione ai diversi livelli come una condizione essenziale per affrontare più agevolmente i problemi dello sviluppo e dell'occupazione, sottolineano come le problematiche della partecipazione, nel senso della democrazia industriale, si dimostrino per tutte le realtà nazionali mature per soluzioni realizzabili nel quadro dei diversi assetti istituzionali dei singoli Stati membri.

PROPOSTA DI LEGGE

## PROPOSTA DI LEGGE

## ART. 1.

*(Obbligo di informazione).*

1. Nelle imprese che occupino più di trentacinque dipendenti le rappresentanze sindacali aziendali costituite ai sensi dell'articolo 19 della legge 20 maggio 1970, n. 300, hanno diritto di essere informate e consultate sulle materie e secondo le procedure previste dalla contrattazione collettiva anche aziendale.

2. Ai fini del limite numerico di cui al comma 1 non si computano i lavoratori in prova, gli apprendisti ed i lavoratori a tempo determinato.

3. I lavoratori a tempo parziale indeterminato sono computati in proporzione all'orario svolto riferito alle ore lavorative ordinarie effettuate nell'azienda, con arrotondamento alla unità della frazione di orario superiore della metà di quella normale.

4. Nei confronti dell'imprenditore che non adempia l'obbligo di informazione si applica l'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

## ART. 2.

*(Ambito di applicazione della disciplina sui comitati consultivi).*

1. Nelle società in qualsiasi forma costituite, negli enti pubblici economici e negli altri enti pubblici limitatamente alle imprese da essi esercitate, quando occupino più di 300 dipendenti, computati ai sensi dei commi 2 e 3 dell'articolo 1, è istituito un comitato consultivo composto da rappresentanti della società o dell'ente e dei lavoratori.

2. Nei gruppi di società collegate, controllanti o controllate ai sensi dell'articolo 2359 del codice civile da altre società anche estere, i quali occupino com-

più di 300 lavoratori, il comitato di cui al comma 1 è costituito in ciascuna società indipendentemente dal numero dei lavoratori in essa occupati.

ART. 3.

*(Informazioni obbligatorie).*

1. L'organo amministrativo della società o dell'ente di cui all'articolo 2 deve trasmettere ogni sei mesi ai componenti del comitato consultivo una relazione illustrativa della situazione economica e finanziaria, produttiva e occupazionale della società o dell'ente.

ART. 4.

*(Violazione degli obblighi).*

1. Il comitato consultivo, oltre a formulare osservazioni e proposte sulle relazioni periodiche, deve esprimere il proprio parere preventivo e non vincolante sulle proposte di deliberazione delle società e degli enti di cui all'articolo 2, concernenti:

a) la cessazione o il trasferimento di aziende o parti importanti delle medesime, fusioni e incorporazioni, nuovi insediamenti, la costituzione di rapporti di cooperazione con altre società;

b) limitazioni, ampliamenti o modifiche delle attività aziendali, riconversioni produttive, modificazioni dell'organizzazione aziendale e del lavoro che comportino rilevanti conseguenze sulla occupazione e sulla mobilità dei lavoratori.

2. Il parere del comitato consultivo deve essere allegato alla proposta di cui al comma 1.

ART. 5.

*(Termini per la trasmissione del parere).*

1. Il parere sulle proposte di deliberazione di cui all'articolo 4 deve essere tra-

smesso dal comitato consultivo all'organo amministrativo della società o ente interessato entro trenta giorni dalla data di ricezione della relativa richiesta, salvo casi di comprovata urgenza per i quali potranno essere convenuti termini più brevi.

**ART. 6.**

*(Violazione degli obblighi).*

1. L'inadempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 3 comporta l'applicazione dell'articolo 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

2. La competente autorità amministrativa può anche escludere la società o l'ente di cui all'articolo 2 dall'ammissione o dall'ulteriore godimento delle agevolazioni pubbliche concesse sotto qualsiasi forma ai sensi delle vigenti disposizioni di legge.

3. L'inadempimento dell'obbligo previsto dall'articolo 4 determina la nullità delle delibere adottate.

4. Il comitato consultivo che non esprima il parere richiesto nel termine previsto dall'articolo 5 decade dal diritto di consultazione sulla medesima proposta.

**ART. 7.**

*(Composizione del comitato consultivo e nomina dei suoi componenti).*

1. Il comitato consultivo è formato da dieci, quindici, venti componenti nelle società o enti di cui all'articolo 2 che occupino rispettivamente più di 300, 800, 2000 dipendenti.

2. I componenti del comitato sono designati per due quinti dall'organo cui compete per legge o per statuto la nomina degli amministratori e eletti per tre quinti dai lavoratori dipendenti nei limiti indicati ai commi 2 e 3 dell'articolo 1, secondo le regole previste dall'articolo 10, nei rispettivi luoghi di lavoro.

3. I componenti del comitato in rappresentanza dei lavoratori durano in carica due anni e non possono essere rieletti più di due volte consecutive.

4. Il comitato resta in carica fino al suo rinnovo.

#### ART. 8.

*(Costituzione e funzionamento del comitato consultivo).*

1. Il comitato consultivo all'atto del suo insediamento elegge il presidente a scrutinio segreto.

2. Le adunanze del comitato sono valide con la presenza di più della metà dei suoi componenti. Le decisioni sono adottate a maggioranza.

3. Il comitato è convocato dal presidente. Si riunisce almeno due volte l'anno, su iniziativa del presidente stesso e ogni volta che ne facciano richiesta almeno due quinti dei suoi componenti.

4. Nei limiti delle disposizioni di legge e di contratto collettivo il comitato disciplina con propri regolamenti la sua organizzazione e le modalità del suo funzionamento.

#### ART. 9.

*(Garanzie riconosciute ai componenti del comitato consultivo e requisiti di eleggibilità).*

1. Gli oneri economici per l'elezione o il funzionamento del comitato consultivo sono a carico della società o dell'ente di cui all'articolo 2.

2. I componenti del comitato consultivo hanno diritto a permessi retribuiti e al pagamento delle spese occorrenti per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali.

3. Ai componenti il comitato consultivo si applica, in quanto compatibile, l'articolo 2382 del codice civile e sono estese le garanzie previste dal titolo III della legge 20 maggio 1970, n. 300.

## ART. 10.

*(Modalità di elezione  
dei rappresentanti dei lavoratori  
nel comitato consultivo).*

1. Ogni due anni le organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro applicati nella società o nell'ente di cui all'articolo 2, anche disgiuntamente, indicano le elezioni e presentano nei trenta giorni successivi le liste dei lavoratori eleggibili nel comitato consultivo.

2. Nello stesso termine possono essere presentate altre liste dal 10 per cento dei dipendenti della società o dell'ente.

3. L'elezione ha luogo con il sistema proporzionale. Alla categoria dei dirigenti deve essere riservato un posto nel comitato consultivo a condizione che sia presentata dagli stessi la lista dei candidati.

4. Il voto è individuale e segreto.

5. Il comitato elettorale è formato da un rappresentante di ciascuna delle liste che partecipano alle elezioni e presieduto da persona scelta di comune accordo dagli stessi rappresentanti di lista.

## ART. 11.

*(Nomina dei rappresentanti della società  
ed ente nel comitato consultivo).*

1. Entro trenta giorni dalla data nella quale sono state indette le elezioni dei rappresentanti dei lavoratori l'organo di cui al comma 2 dell'articolo 7 deve nominare i rappresentanti della società e dell'ente.

## ART. 12.

*(Decadenza dei componenti  
del comitato consultivo).*

1. Il componente del comitato consultivo che non partecipi senza un giustificato motivo a due riunioni consecutive decade dall'incarico.

2. In caso di decadenza di un componente eletto dai lavoratori questi è sostituito da chi segue nell'ordine di preferenze risultanti dall'elezione; in caso di decadenza di un componente nominato in rappresentanza della società o dell'ente, l'organo di cui all'articolo 7 deve nominare il sostituto entro trenta giorni dalla decadenza.

ART. 13.

*(Obbligo del segreto).*

1. Ai componenti del comitato consultivo che violino l'obbligo del segreto su notizie ricevute nell'esercizio delle funzioni si applica l'articolo 2622 del codice civile.

ART. 14.

*(Estensione del rito del lavoro).*

1. Alle controversie relative alle materie regolate dalla presente legge si applica la disciplina della legge 11 agosto 1973, n. 533.

ART. 15.

*(Norme transitorie).*

1. Le disposizioni di cui all'articolo 1 hanno effetto dall'entrata in vigore della presente legge.

2. Le restanti disposizioni devono essere attuate:

a) entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge dalle società o dagli enti di cui all'articolo 2 che occupano più di 2.000 dipendenti;

b) entro dodici mesi dalle società o dagli enti che occupano più di 800 dipendenti;

c) entro ventiquattro mesi dalle società o dagli enti che occupano più di 300 dipendenti.

SPAZIO

# IMPRESA

TRIMESTRALE DI RELAZIONI INDUSTRIALI

A CURA DELL'ASAP

---

PIERO BONI

---

ATTUARE L'ART. 46

5

GENNAIO-MARZO 1988

## Attuare l'art. 46

PIERO BONI



**L** futuro delle relazioni sindacali resta nel nostro paese ancora contuso ed incerto. Il fenomeno non è ovviamente solo italiano, ma in forme diverse e con caratteristiche peculiari, si rileva in tutto il mondo occidentale industrializzato. Le molte cause di questo stato di cose sono ormai individuate con sufficiente chiarezza nei fenomeni provocati dalla transizione verso una società post-industriale contrassegnata dallo sviluppo incessante del progresso tecnologico e scientifico. Transizione, come storia insegna, non lineare ma apportatrice di travagli e contraddizioni.

Se il senso di marcia e la lezione dei fatti, come si potrebbe legittimamente affermare, risultano difficilmente contestabili, si stenta però ad adeguare alla nuova situazione le metodologie necessarie e si è in ritardo nell'elaborazione di modelli adeguati alle mutate realtà. Le difficoltà comprensibili investono, pur con origini e motivazioni diverse sia i sindacati che le imprese.

Nell'ambito di un quadro così differenziato e per molti aspetti ancora indefinito, è possibile tuttavia cogliere sull'uno e sull'altro versante orientamenti comuni tendenti a fornire una risposta agli interrogativi ed ai problemi posti dall'evoluzione in atto. Essi possono essere riconducibili, pur con diverse interpretazioni, a due ispirazioni fondamentali, l'importanza sempre maggiore del fattore umano nella moderna organizzazione del lavoro e la conseguente esigenza di

*L'attuazione dell'articolo 46 della Costituzione potrebbe risolvere il problema della partecipazione promuovendo l'intervento dei lavoratori nella gestione delle aziende in base a specifiche norme di legge.*

parte dell'impresa di pervenire ad adeguate forme di consenso da parte dei lavoratori interessati.

Sulle caratteristiche e sulle tendenze della moderna organizzazione del lavoro esiste ormai una pubblicistica scientifica, tecnica, sociologica e sindacale assai vasta. Non è pertanto il caso di soffermarsi su di essa.

L'introduzione, in ogni settore primario, secondario e terziario, dell'automazione, dell'informatica e della robotica ha richiesto e richiede alle imprese, per rimanere sul mercato, investimenti sempre maggiori dai quali ricavare il massimo possibile di efficienza e produttività.

Il fattore umano se diminuisce numericamente non perde di rilevanza anzi assume incidenza sempre più significativa in quanto è richiesto un lavoratore (tecnico, impiegato, operaio) maggiormente

preparato e qualificato, in grado di guidare e coordinare macchine e congegni via via più delicati, complessi e costosi.

Pur se recenti ricerche contestano in parte questa rappresentazione (1) — sostenendo che non sono queste in ogni situazione le caratteristiche dell'impresa moderna e che molto di vecchio convive col nuovo e che è presto per ritenere del tutto superato il taylorismo — è tuttavia indubbio che queste sono le future prospettive. Questo processo può incontrare resistenze comprensibili, richiedere sacrifici di difficile tollerabilità dal punto di vista sociale, ma non può arrestarsi e tanto meno invertire una tendenza che, se non assecondata, potrebbe in futuro cagionare conseguenze economiche ancora più gravi. Salvo sparute eccezioni, i lavoratori e le loro organizzazioni sindacali non si sono mai schierate contro il progresso scientifico e tecnologico pur pagando talvolta alti prezzi.

Di tutto ciò lavoratori e sindacati ne hanno consapevolezza anche se la loro azione non è stata e non è esente da contraddizioni ed errori. Una recente indagine conoscitiva (2) condotta dalla Fiom-Cgil in una zona di alta concentrazione industriale (Busto Arsizio-Varese) indica come su 10 mila lavoratori interpellati la risposta al quesito "ritiene interessante abbastanza interessante o soddisfacente il suo lavoro" il 59,4 per cento degli interessati ha dato una risposta affermativa.

In sostanza, nel complesso ed evitando superficiali generalizzazioni si può, con buone ragioni, ritenere che tra i lavoratori sussista il riconoscimento dei miglioramenti che anche sulle loro condizioni comportano le nuove tecnologie e la formazione di nuove e più qualificate figure professionali. Questi rilievi valgono beninteso per chi rimane occupato o viene occupato dopo i processi di ristrutturazione, mentre il problema resta aperto per chi perde il lavoro o non trova occupazione. Questo aspetto di grande importanza non attiene tuttavia alle considerazioni in esame.

Esse si sostanziano invece nella conclusione che il lavoratore ad ogni livello acquista la consapevolezza di essere sempre meno oggetto e sempre più soggetto del processo produttivo.

Da ciò l'esigenza era sottolineata di addiventare, per l'una o l'altra parte, forme adeguate e moderne di acquisizione del consenso. Questo è il vero nodo che le relazioni sindacali sono chiamate a sciogliere nel prossimo avvenire. Tema per molti aspetti non certo originale, antico anzi quanto le relazioni sindacali, ma che nelle presenti condizioni ed in quelle prevedibili evidenzia peculiarità e caratteristiche cui occorre fare fronte se si vuole edificare un solido con visione aperta al futuro.

A conferma dell'esigenza della costruzione del consenso, anche l'ing. Guido La, amministratore delegato della Fiat, si è così espresso recentemente: «L'operaio di oggi è cambiato, è pagato per pensare alla gestione delle macchine. Adesso in Fiat non c'è più dogmatismo come ai tempi di Valletta, adesso si discute, ci si convince, si partecipa. La cultura industriale del nostro paese deve stimolare il ruolo e la responsabilità individuale, non si tratta di fare tutti dirigenti, certo, ma almeno tutti partecipi» (3).

Proprio su questo aspetto, allo stato, c'è minore chiarezza, maggiore incertezza e propositi confusi e diversi sia sul versante imprenditoriale che su quello sindacale, mentre emergono nell'una e nell'altra parte fenomeni e manifestazioni di segno negativo la cui pericolosità non può non essere attentamente consi-

---

*I protocolli di intesa Iri ed Eni-Asap costituiscono un passo importante per moderne relazioni sindacali, anche se i risultati finora conseguiti non sono tali da soddisfare le attese.*

---

derata.

La nuova organizzazione del lavoro, se richiede accresciuta professionalità, attenua i valori tradizionali di solidarietà e può così facilitare il sorgere di incrinazioni all'azionalismo, al corporativismo e alla frammentazione. Scontati i ritardi e gli errori dei sindacati, e non soltanto di essi, si deve riconoscere come il sorgere dell'organizzazione dei "quadri" presenti alcune caratteristiche di questo tipo.

Anche il movimento dei Cobas è indicativo e benché al momento esso non riguardi il settore dell'industria, non è da escludere che vi si possa presentare in avvenire.

Risentono di una certa faciloneria recenti affermazioni sindacali ed imprenditoriali secondo le quali l'industria sarebbe tetragona a questi fenomeni, che si verificano solo nei settori pubblici e dei trasporti per specifiche cause non esportabili. Certi esempi sono contagiosi e certi fenomeni sociali attingono a radici più profonde di quanto superficialmente possa apparire.

L'acquisizione di nuove e adeguate forme di consenso non si presenta pertanto di facile ed immediata realizzazione. Due tentativi imprenditoriali hanno presto evidenziato i propri limiti derivanti in ultima analisi dal grave errore iniziale di muovere cercando di evitare o di scavalcare addirittura il sindacato.

Così, l'esperienza di importazione giapponese dei cosiddetti "circoli di qualità" non ha certo conseguito risultati importanti ed è in fase di stagnazione se non addirittura di regresso. Anzi, va rilevato come essi abbiano dato qualche risultato proprio in quelle fabbriche ove sussistevano corrette e normali relazioni sindacali (4).

Eguale non sta incontrando molti consensi la proposta teorizzata dalla Federmeccanica di individualizzare il rapporto di lavoro, fino a ipotizzare il contratto singolo, direttamente stipulato dal lavoratore con l'impresa. Una recente ricerca (5) mostra come molte imprese, e non soltanto i lavoratori e i sindacati, abbiano rifiutato di percorrere questa via ricca di incognite ed anzi, al contrario, pur nell'inevitabile dialettica, specie in molti casi di ristrutturazione, si sia giunti ad una "cogestione di fatto".

Elementi importanti di partecipazione invece, nella leale accettazione del ruolo dei sindacati, sono stati introdotte nei protocolli Iri, in alcuni settori industriali dell'Eni rappresentati dall'Asap e nelle cosiddette "prime parti" dei contratti.

Gli obiettivi che i protocolli si proponevano erano tali da poter ritenere possibile, almeno nel settore a partecipazione statale, una svolta di grossa portata nelle relazioni sindacali. Se gli intendimenti erano tali, non si può non constatare però che i risultati conseguiti fino ad ora non sono stati pari alle attese.

Il rodaggio applicativo dei protocolli è stato lungo e difficile, risentendo oltre misura degli altri avvenimenti che incidono sulla situazione sindacale, quali le trattative per gli accordi interconfederali e i rinnovi dei contratti nazionali. Il protocollo Iri, firmato il 18 dicembre 1984, rinnovato e completato il 18 luglio 1986, se ha concorso validamente alla risoluzione del caso Alfa Romeo, non è stato applicato con pari impegno in ogni settore ed in ogni regione, tanto che lo stesso presidente dell'Intersind, nella sua relazione all'ultima assemblea annuale dell'associazione (14 luglio 1987), nella sua relazione parla ancora di "fase sperimentale".

Le stesse valutazioni, in linea di mas-

sima, possono valere per i protocolli Eni-Asap, malgrado il numero più limitato di aziende e di settori.

In sintesi, allo stato l'esperienza dei protocolli, senza nulla togliere ad essi del loro intrinseco valore, ha evidenziato il cammino non facile che resta da percorrere per pervenire sull'uno e sull'altro versante ad una più efficace cultura della partecipazione.

Tale cultura, muovendo dal riconoscimento della fisiologica dialettica delle parti nell'adempimento dei reciproci ed autonomi ruoli, e nell'osservanza delle diverse responsabilità, non può non essere tale da consentire una più coerente compenetrazione di quei fattori economici e sociali ed anche politici, correttamente intesi, caratteristici di un moderno processo produttivo e moderne relazioni sindacali.

Un giudizio complessivo ancora più severo non può non essere formulato per quanto attiene ai risultati delle cosiddette "prime parti" dei contratti, relative ai diritti di informazione ed all'intervento dei lavoratori e del sindacato su alcuni aspetti della gestione dell'impresa.

Nel settore privato, la filosofia della partecipazione è ancora culturalmente contestata in molte imprese grandi e piccole, e sussiste in pratica una differenza sostanziale tra le formule e le dichiarazioni di intenti recepite nei contratti e la loro reale applicazione. Di fronte a una siffatta realtà e forse addirittura superfluo tentare di avviare anche una ricerca approfondita sulle responsabilità.

Imprenditori e sindacati portano ognuno per la loro parte, il rispettivo carico di manchevolezze e di colpe. Non è forse azzardata la constatazione amara che in questo campo vige ancora il fatto della regola antica delle relazioni sindacali definita "legge del pendolo" cioè l'alternarsi dei reciproci rapporti di forza.

Laddove il sindacato e, forse, siano o meno contrattualmente fissati i diritti di informazione, il dialogo esiste, la partecipazione si realizza e si giunge talvolta come accennato a una "co-gestione di fatto". Nei casi contrari, non esiste dialogo né tanto meno partecipazione e l'imprenditore procede da solo o cerca di



realizzare in forme e modi diversi un tipo di partecipazione al di sopra ed al di fuori del sindacato.

Da questa rapida analisi, che meriterebbe sicuramente un approfondimento maggiore, si possono ricavare due deduzioni.

La prima attiene alla constatazione che, nel quadro dell'indirizzo generale imposto dalle moderne esigenze di organizzazione del lavoro, le risposte rimangono diversificate ed episodiche fondamentalmente derivate dalle esigenze e dalla situazione di ogni singola impresa, fuori ed oltre le codificazioni contrattuali. Il salto di qualità dei protocolli Iri ed Eni-Asap, pur rilevante come già osservato, non si generalizza e rischia perciò l'isolamento o di subire il condizionamento negativo di una situazione esterna che non evolve nella stessa direzione.

La seconda considerazione pone in evidenza come questi squilibri, in prospettiva, possono provocare l'accentuazione di dannose ripercussioni sull'uno e sull'altro versante, ripercussioni tali da non facilitare certo il comune obiettivo di un'ordinata evoluzione delle relazioni sindacali.

Segnatamente per quelle organizzazioni imprenditoriali che, come l'Intersind e l'Asap hanno compiuto una scelta ben definita, più aperta e moderna, l'interrogativo si presenta se non con acutezza

immediata, tuttavia con un grado di maturazione meritevole di attenta riflessione.

È a questo punto che può essere valutato un altro aspetto della situazione sul quale fino ad ora, malgrado la vasta pubblicistica, le proposte venute alla luce non sono state oggetto di più attenta considerazione da parte delle forze sociali e politiche interessate.

# N

el quadro più ampio dell'annoso e irrisolto problema del rapporto sindacato-istituzioni e delle prospettive di evoluzione delle relazioni sindacali, e forse opportuna, anzi necessaria, qualche riflessione in ordine alla ispirazione fondamentale che fino ad ora ha presieduto la dinamica delle relazioni sindacali, quella del contrattualismo. Più il tempo passa e più da molte parti si conviene che è in atto una crisi profonda del sistema contrattuale.

La crisi del sistema contrattuale ha origini e cause complesse e non si presta correttamente a semplificazioni schematiche. Un dato di fondo può essere difficilmente contestato: ad accrescere la situazione di crisi concorre l'incertezza del quadro istituzionale nel quale si collocano le relazioni sindacali.

Non si tratta né di ipotizzare il superamento delle relazioni sindacali, né tanto meno di ritenere prossima la fine dell'ispirazione contrattualistica che deve rimanere il perno dell'evoluzione di moderne relazioni sindacali. Si tratta invece di riflettere se nell'interesse generale non sia giunto il momento e i tempi non richiedano un'azione di sostegno promozionale allo sviluppo della contrattazione, (6) risolvendo con la opportuna gradualità alcuni dei nodi istituzionali che attualmente ne condizionano il consolidamento e l'ulteriore sviluppo.

È giusto ed utile ad esempio per le tematiche relative alla partecipazione continuare a perseguire soltanto ed unicamente la via contrattuale o è il caso invece, stante le difficoltà e le incognite, di esaminare altre soluzioni non estranee

al nostro quadro istituzionale?

Un aspetto della situazione italiana più difficile da comprendere per un osservatore straniero è costituito dal fenomeno, tutto italiano, di una Costituzione disattesa in materia di ordinamento sindacale e partecipazione dei lavoratori. Oggi è vivo il dibattito, anzi addirittura lo scontro, in materia di applicazione dell'art. 40 ed il problema sembra giunto all'esame del Parlamento anche se è ben difficile prevederne i possibili sviluppi.

Nel contempo da molte ed autorevoli sedi accademiche si torna a prospettare, con rinnovato vigore e motivazioni certo non infondate, la possibilità di attuazione dell'art. 40.

Ma un articolo della nostra Costituzione non solo disatteso ma addirittura quasi dimenticato è l'art. 40 relativo all'intervento dei lavoratori nella gestione delle aziende secondo apposite norme di legge. L'eventuale attuazione dell'art. 40 potrebbe così risolvere il problema della partecipazione e consentirebbe altresì di porre su basi nuove, diverse e più moderne le relazioni sindacali.

È utopia o velleitarismo o peggio massimalismo vecchia maniera prendere in considerazione più attenta una simile eventualità? Essa potrebbe costituire per tutti — sindacati e imprenditori — la vera cartina di tornasole per misurare l'autenticità dei propositi e dello spirito con il quale ci si impegna per realizzare la partecipazione.

In questa direzione un timido tentativo, quasi un sondaggio, è stato effettuato da parte sindacale, sostenuto con più o meno vigore da parte di Uil, Cgil e Cisl attraverso il ricorso alla iniziativa legislativa del Cnel con la presentazione, nella decorsa legislatura, della proposta di legge "norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori" (8).

Come è noto, con questa proposta non si realizzava certo la lettera dell'art. 40, che parla di "diritto dei lavoratori a collaborare nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione delle aziende", ma se ne accoglieva lo spirito e la tendenza di fondo nell'intento di realizzare un riferimento istituzionale alle esigenze crescenti e riconosciute di una maggiore partecipazione.



**I**n questo la proposta dei sindacati si poteva considerare più riduttiva di altre analoghe proposte di iniziativa parlamentare (9), ma presentava due rilevanti caratteristiche: l'una di rimanere aderente, consolidandola istituzionalmente, ai risultati cui era pervenuta la contrattazione e l'altra di essere espressione unitaria del movimento sindacale.

In sede Cnel la proposta incontrò la più decisa opposizione della Confindustria. L'interruzione della legislatura ed il rinnovo in corso del Cnel non hanno consentito fino ad ora l'ulteriore sviluppo di questa iniziativa che resta però ricca di significato e di implicazioni.

Con saggezza e senso del limite non era previsto un intervento diretto nella gestione delle imprese, come pur possibile nella lettera del disposto costituzionale, ma si attribuiva solo ai Comitati misti il compito di fornire pareri obbligatori — però non vincolanti per l'impresa — in ordine ad alcuni aspetti importanti degli indirizzi produttivi quali i programmi di investimenti, la politica del lavoro, le innovazioni tecnologiche, ecc.

La storia dell'evoluzione delle relazioni sindacali indica chiaramente come sia utile e necessario, secondo l'evoluzione complessiva della società, il passaggio

dalla contrattazione alla legge. Dai primi, ormai antichi provvedimenti sugli infortuni e sul lavoro minorile e femminile, alla legislazione sull'orario di lavoro, fino al più recente Statuto dei lavoratori, il corso delle relazioni sindacali è sempre stato segnato da questi passaggi.

Se questa è storia italiana è anche storia europea e mondiale della dinamica delle relazioni sindacali con gli inevitabili corsi e ricorsi e i periodi di ombra e quelli di luce.

Si avvicina il 1992, anno importante per l'integrazione europea, e sul piano europeo l'orientamento della legislazione ad affermare la partecipazione è chiaramente indicativa, anche se i risultati non sono stati fino ad ora di grande incidenza.

Dalla lontana 5ª direttiva Cee del 1972, alla successiva direttiva Vredeling del 1984, alle proposte di modifica della 5ª direttiva del 1985, ai recenti esami e nuove proposte, la partecipazione resta un nodo al quale è di fronte la società europea.

Paesi sono più avanti, paesi sono più indietro secondo proprie caratteristiche e specifiche peculiarità ma univoco è l'indirizzo, nonostante alterne vicende all'interno di ogni singolo paese.

Attualmente la maggioranza dell'Europa dei Dodici, per non parlare dei paesi scandinavi, ha una legislazione sulle forme e i modi della partecipazione. Ciò vale per la Francia, la Repubblica Federale Tedesca, l'Olanda, il Belgio, la Danimarca, il Portogallo e la Spagna. Solo il Regno Unito, con le proprie connotazioni storiche, resta un'eccezione, ma non sembra che il sistema britannico sia merce d'esportazione e tanto meno presenti possibilità di libera circolazione europea.

In un mondo che si avvia a diventare sempre di più un "piccolo villaggio", la considerazione e la riflessione attenta delle altrui esperienze — e segnatamente di quelle più vicine — costituisce un fattore del quale non si può né si deve trascurare l'incidenza sulle future relazioni sindacali, specie quando si è di fronte a scadenze così impegnative come quelle del 1992.

La tematica della partecipazione è par-

te fondamentale di relazioni sindacali adeguate ai tempi. Dal modo come troverà soluzione, anche per gradi, ma non più carica di significati e premesse ideologiche ormai rivelatisi caduchi e inattuabili, essa potrà validamente concorrere ad un più ordinato e civile progresso.

**Piero Boni**  
Presidente della Fondazione  
Brodolini

## NOTE

- (1) "MicroMeza" n. 4/87 pag. 43 L. Gad Lerner  
"senza voto di Mirafiori"  
(2) "Meta" - Mensile dei Metalmeccanici Fiom-Cgil  
11/12/87 pag. 17  
(3) "L'Espresso" n. 4 del 31/1/88 pag. 184

(4) M. Regini, "Tendenze delle relazioni industriali di impresa in Italia". Relazione presentata alla 3ª Conferenza di relazioni industriali dei paesi Istinomediterranei Cagliari 10-12/9/1987.

(5) M. Regini, relaz. cit.

(6) G. Giugna, *Il diritto del lavoro negli anni '80* in *Diri* n. 15/1982 pag. 374 ss. e poi in *Giuridificazione e delegificazione nel diritto del lavoro italiano* in *Diri* n. 30/1986 pag. 328 ss.

(7) L. Mengoni, *Diritto e società nella crisi dello Stato*. Probazione inaugurale anno accademico Università Bocconi riportata in "Il Sole 24 Ore" del 6/11/87. Sui problemi connessi alla necessità o inopportunità di una attuazione dell'art. 39 v. gli atti della giornata di studio "Per una disciplina legislativa del contratto collettivo" organizzata dall'Unione industriali di Torino (16/6/1986), e, in particolare la Replica con Postilla di G. Pera pag. 190 ss.

Dell'attuazione degli artt. 39-40-46 della Costituzione parla il segretario del Psi on. Craxi nell'intervista al quotidiano "La Repubblica" del 18/12/87

(8) IX Legislatura - Camera dei Deputati - Proposta di Legge d'iniziativa del Consiglio nazionale dell'economia e del lavoro (Cnel) "Norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori" n. 3666 presentata il 10/4/1986

(9) Si tratta del ddl della Camera dei Deputati n. 3480 (di iniziativa dell'on. Manfredi), presentato il 15/6/1982, recante "norme sulla democrazia industriale"; del ddl n. 4006 (di iniziativa dell'on. Larola), presentato il 15/3/1983, che reca "norme in tema di diritti di informazione e consultazione dei lavoratori"; ddi presentati nella VII Legislatura. Il ddl Larola è stato ripresentato nella IX Legislatura sempre alla Camera dei Deputati nella quale è stato presentato anche il ddl n. 2754 del 2/3/1985, "norme relative alla democrazia industriale" degli on. Garrochio-Foschi ed altri. Al Senato nella IX Legislatura è stato presentato il ddl n. 66 (di iniziativa dei sen. Romes), presentato il 1/8/1983, recante "norme sul piano e sui rendimenti sociali delle imprese e istituzioni dei consigli di vigilanza"



PREVIDENZA SOCIALE / IL PRESIDENTE DELL'INPS ACCUSA

## Con il trucco e con l'inganno

intervista con Giacinto Militello di Tino Oldani

*Le assicurazioni private dicono che l'Inps è una catastrofe? Un bluff per sostenere i loro affari. Noi debitori dello Stato? Ma se è vero il contrario! A sinistra molti chiedono aumenti per le pensioni? Sragionano. Così contrattacca Militello.*

«Grande imbroglio». «Mistificazione». «Trucchi». Di fronte agli attacchi più recenti contro l'Inps, il presidente Giacinto Militello ha deciso di dire la sua sulle assicurazioni private. Lo ha fatto con *Panorama* senza peli sulla lingua.

**Domanda.** Le assicurazioni private, e più di recente la Confindustria, sostengono che l'Inps è sempre più vicino al collasso. Cosa c'è di vero?

**Risposta.** Sono impressionato da questo grande imbroglio, che per la verità non è solo di adesso. È da circa dieci anni che le assicurazioni private fanno opera di disinformazione, divulgando proiezioni sulla spesa pensionistica molto allarmanti. Ma questo giochetto statistico ora lo abbiamo messo a nudo...

**D.** Cos'è il giochetto statistico?

**R.** Le assicurazioni private hanno patrocinato una serie di ricerche sul futuro della spesa previdenziale, basate per lo più su metodologie molto approssimative. Mi riferisco alla ricerca condotta dall'Ania nel 1984 basata sul rapporto pensionati-assicurati, e a quella firmata nel 1985 da Ina e Imi assieme alla Banca d'Italia. In quasi tutte queste ricerche si prende il rapporto del momento tra pensionati e popolazione e lo si moltiplica per una proiezione di popolazione che invecchia, tirando fuori così un numero assoluto di pensionati allarmistico. Per esempio, la prima proiezione del 1978 parlava di 11.342.000 pensionati al 1989. Un dato che le ricerche più recenti dell'Inps hanno ridimensionato, prevedendo, per il 2010, 9.859.000 pensionati. E un milione e mezzo di

pensionati in più non sono uno scherzo.

**D.** Che cosa garantisce che il dato Inps è più attendibile?

**R.** L'Inps ha messo a punto un proprio modello di previsione basato su due ricerche, quella del professor Giuseppe Alvaro, del 1987, e quella più recente del professor Mario Alberto Coppini. Con queste due ricerche il balzo in avanti è stato enorme, poiché ci si è basati non sul rapporto fra pensionati e popolazione, ma sul numero degli iscritti all'Inps. Una metodologia scientifica la cui validità ci è stata



LEVIANO PATERNÒ DI VIMPIA

riconosciuta a livello internazionale, mentre quella su cui sono fondate le ricerche sponsorizzate dalle assicurazioni private fanno acqua da tutte le parti.

**D.** Per esempio?

**R.** Quando non si basano in modo unilaterale sul solo andamento demografico le ricerche delle assicurazioni private usano metodologie segrete,

quindi del tutto incontrollabili. Ma ciò non impedisce loro di concludere che nel 2010 l'aliquota di equilibrio, cioè il rapporto fra contribuzione e prestazione, sarà elevatissima, pari al 57-58 per cento. E questo è un dato inventato di sana pianta. Le proiezioni più recenti dell'Inps, di ben altro valore scientifico, collocano infatti l'aliquota di equilibrio al 39 per cento nel 2010. Ma non è tutto. Mentre insistevano su una metodologia sbagliata, i detrattori dell'Inps facevano di tutto per ammantare di autorevolezza le loro proiezioni allarmistiche con il coinvolgimento della Banca d'Italia. Anche qui, però, il gioco è durato poco.

**D.** Cos'è, un giallo?

**R.** Oltre alla ricerca del 1985, firmata assieme all'Ina e all'Imi, alla Banca d'Italia viene abitualmente attribuita anche una ricerca compiuta nel 1986 da Franco Morcaldo, ricercatore presso la Banca centrale, in cui si prospetta per il 2010 un'aliquota di equilibrio del 57,48 per cento. Ebbene, poiché nel 1987 i primi dati del modello Alvaro già dimostravano che si trattava di allarmismo gratuito, ho sentito il bisogno di scrivere al governatore della Banca d'Italia per manifestare il mio rammarico. E Ciampi, con l'abituale sensibilità e cortesia, mi ha inviato una lettera nella quale non solo dice di condividere il mio rammarico, ma aggiunge che con la ricerca Morcaldo la Banca d'Italia non c'entra nulla, in quanto la ricerca era stata svolta per conto della commissione tecnica per la spesa pubblica.

**D.** Ma gli attacchi non sono cessati.

*Ciampi, governatore della Banca d'Italia*

### BILANCIO DELLA ATTIVITÀ PREVIDENZIALE E NON PREVIDENZIALE DELL'INPS

(In miliardi di lire)

ANNI	Bilancio delle attività di natura previdenziale			Bilancio delle attività non previdenziali			Altre attività dell'Inps			Bilancio complessivo		
	ENTRATE	SPESE	SALDO	ENTRATE	SPESE	SALDO	ENTRATE	SPESE	SALDO	ENTRATE	SPESE	SALDO
1983	55.697	48.871	+6.826	21.663	39.309	-17.646	38.255	38.255	—	113.615	124.435	-10.820
1984	59.085	51.627	+7.458	25.127	46.084	-20.957	40.341	40.341	—	124.553	138.052	-13.499
1985	66.546	59.523	+7.023	26.905	49.208	-22.303	43.051	43.051	—	136.502	151.782	-15.280
1986	75.717	65.440	+10.277	29.824	51.270	-21.446	43.175	43.175	—	148.716	159.885	-11.169
1987	85.093	74.012	+11.081	43.122	55.427	-12.305	48.262	48.262	—	176.477	177.701	-1.224



Giacinto Militello, presidente dell'Inps

**R.** Alle assicurazioni private premeva e preme tuttora dare della realtà Inps un'immagine catastrofica, quella di uno Stato che non ce la fa più a pagare le pensioni. Un quadro che dovrebbe imporre una scelta drastica: o aumentare i contributi (un problema oggettivo per le imprese, poiché il prelievo è già oneroso), oppure abbassare le prestazioni. E quest'ultimo, per le assicurazioni, era ed è il vero obiettivo, poiché puntano ad allargare gli spazi per le pensioni integrative.

**D.** Ma l'Inps ha delle difficoltà.

**R.** Sono pronto a parlarne. Mi sarebbe però piaciuto che di fronte all'evidenza delle cifre, di fronte al bilancio parallelo dell'Inps, con il quale abbiamo dimostrato che la gestione previdenziale è in attivo, i nostri avversari avessero finalmente taciuto. Invece la guerra delle cifre continua con nuovi protagonisti.

**D.** A chi si riferisce?

**R.** Molti, e fra questi includo la Confindustria e una nota comparsa di recente su *Panorama*, dicono ora: separando la previdenza dall'assistenza con il bilancio parallelo, l'Inps fa un'operazione di cosmesi-contabile, ma il bilancio è sempre in deficit. Ebbene, questa è una mistificazione insopportabile. La verità è che l'Inps eroga ogni anno 58 mila miliardi di spesa assistenziale, cioè non coperta da contributi. E questa spesa include varie voci: trasferimenti alle imprese a titolo di fiscalizzazione degli oneri sociali, oneri per la cassa integrazione guadagni, prepensionamenti, mancati incassi che la legge ci obbliga a subire per i contratti di formazione e lavoro. Lo ripeto: si tratta di 58 mila miliardi, cioè un terzo del bilancio.

**D.** Ma non sono soldi che lo Stato vi rimborsa?

**R.** Ecco il punto. Di questa somma,

lo Stato ci rimborsa ogni anno un po' più della metà. Molti, probabilmente, si stupiscono quando leggono sui giornali che la legge finanziaria stanziava 36 mila miliardi per l'Inps. Ma la verità è che questo è un rimborso parziale. Ci chiamano debitori, mentre siamo creditori. Ci dipingono come una voragine, mentre siamo di fronte a un vero e proprio saccheggio dei contributi previdenziali versati dai lavoratori dipendenti. Ma i falsi rigoristi non si fermano qui.

**D.** Di che cos'altro li accusa?

**R.** Ora le assicurazioni chiedono maggiori agevolazioni fiscali per lo sviluppo della previdenza integrativa. E se le loro richieste fossero accettate, da qui al Duemila lo Stato avrebbe minori introiti per 32 mila miliardi.

**D.** Ma l'Inps non ha proprio nulla da rimproverarsi?

**R.** Sono il primo a dire che la guerra delle cifre deve finire al più presto perché i problemi da affrontare sono altri. E lo dico non solo ai catastofisti delle assicurazioni private e della Confindustria, ma anche alla sinistra sindacale e politica.

**D.** Che cosa c'entra la sinistra?

**R.** A sinistra c'è chi dice: se l'Inps va bene, come dimostra il bilancio parallelo, perché fare il riordino delle pensioni? Perché aumentare l'età pensionabile? Perché allungare il periodo su cui si basa il calcolo della pensione? Anche questo è un trag-

giamento sbagliato, il segno di una mancanza di progettualità che si rischia di pagare caro, perché a partire dal 2000 la spesa previdenziale crescerà anche se in termini moderati. Per questo è bene prendere al più presto provvedimenti.

**D.** Lei da dove comincerebbe?

**R.** Penso a tre tipi di interventi. Il primo è la modifica del sistema del prelievo contributivo, che oggi è fondato soprattutto sul reddito dei lavoratori dipendenti. La realtà economica, però, è molto cambiata negli ultimi dieci anni. Come dice Dahrendorf, siamo di fronte a una «società delle attività», dove molti traggono più redditi da più lavori. Occorre pertanto un nuovo sistema contributivo, che tenga il passo della società. Anche le imprese sono cambiate: meno lavoratori e più macchine hanno modificato il meccanismo dell'accumulazione, e i profitti sono più elevati. Il prelievo contributivo deve incidere anche qui.

**D.** Il secondo tipo di intervento?

**R.** In Italia abbiamo le aliquote contributive mediamente più alte che negli altri Paesi, mentre le prestazioni sono più basse. Ciò è dovuto al fatto che ogni categoria si è costruita una propria norma pensionistica. E questa mancanza di regole uniformi crea ingiustizie. La soluzione? Penso a tre livelli. Una pensione di base, dovuta a tutti i cittadini in quanto tali. Oltre a

questa, una pensione contributiva, frutto dei versamenti compiuti durante l'attività lavorativa. Infine una pensione integrativa volontaria, sulla cui struttura ho una proposta precisa.

**D.** Pensa alle assicurazioni private?

**R.** No, la mia proposta si basa sulla riforma dei fondi che ogni mese le imprese devono accantonare per fare fronte al trattamento di fine rapporto, cioè alle liquidazioni. Si tratta di 20 mila miliardi di lire l'anno, che oggi sono una delle principali fonti di auto-

finanziamento delle imprese.

**D.** Vorrebbe togliere questi fondi alle imprese?

**R.** A mio avviso si potrebbero lasciare questi accantonamenti a disposizione delle imprese, ma trasferirne la titolarità a fondi pensionistici integrativi gestiti dai lavoratori. In questo modo a una parte della liquidazione si sostituirebbe una rendita, beninteso con il concorso dei lavoratori.



Sergio Pininfarina, presidente della Confindustria

**COMMISSIONE DELLE COMUNITÀ EUROPEE**

COM(88)320 def.

Bruxelles, 15 luglio 1988

**MERCATO INTERNO E COOPERAZIONE INDUSTRIALE****- STATUTO DELLA SOCIETÀ EUROPEA -**

Libro bianco sul mercato interno, paragrafo 137

-----

(Memorandum della Commissione al Parlamento, al Consiglio  
e alle parti sociali)

MERCATO INTERNO E COOPERAZIONE INDUSTRIALE  
- STATUTO DELLA SOCIETA' EUROPEA -  
Libro bianco sul mercato interno, paragrafo 137

---

(Memorandum della Commissione al Parlamento europeo, al Consiglio  
e alle parti sociali)

RIASSUNTO

Il completamento del mercato interno richiede strutture specifiche per le imprese. Tali strutture si debbono basare su un diritto indipendente dai diritti nazionali per evitare la compartimentazione dei mercati nazionali all'interno della Comunità. Lo strumento appropriato per realizzarlo, basato sul diritto europeo, è la Società per azioni europea.

La Commissione ha già presentato una proposta nel 1970, modificata nel 1975, previa consultazione del Parlamento europeo e del Comitato economico e sociale. Le deliberazioni in sede di Consiglio sono sospese dal 1982.

A seguito delle iniziative politiche prese nella Comunità, si propone di riattivare il progetto di istituzione della Società per azioni europea. Il memorandum espone le principali difficoltà, in particolare la questione della partecipazione dei lavoratori al processo decisionale dell'impresa, e tenta di presentare delle soluzioni".

### INTRODUZIONE

Nelle sue conclusioni presentate al termine del Consiglio europeo svoltosi a Bruxelles il 29 e 30 giugno 1987, la presidenza ha invitato le istituzioni competenti "a compiere rapidi progressi per quanto riguarda gli adattamenti da apportare al diritto delle società ai fini dell'istituzione di una società di diritto europeo".

Questa conclusione del Consiglio europeo riprende un importante elemento del libro bianco sul completamento del mercato interno (paragrafo 137) che sottolinea la necessità per il Consiglio di deliberare entro il 1992 sulla proposta di regolamento recante statuto di una Società europea, presentata sin dal 1970 e bloccata per anni in sede di Consiglio, oppure su una proposta modificata da presentare nel 1988.

Scopo della presente comunicazione è di presentare le condizioni di questi rapidi progressi nei riguardi dello statuto della società europea e di invitare il Parlamento, il Consiglio e le parti sociali ad esprimere il loro parere sulle grandi linee di questo memorandum prima che la Commissione lo trasformi in una proposta formale.

La cooperazione transfrontaliera all'interno della Comunità costituisce un aspetto essenziale della creazione di un mercato comune effettivo. Inoltre, essa è assolutamente indispensabile affinché le imprese dei principali settori industriali dei paesi della Comunità possano mantenere e migliorare la loro competitività sul mercato europeo ed internazionale.

L'indispensabile ristrutturazione dell'industria europea sarà realizzata in maniera più efficace e le riforme necessarie saranno accettate più facilmente se tutti gli interessi in causa partecipano al processo e vi si impegnano pienamente. In particolare, è fondamentale il ruolo del dialogo sociale: è essenziale che i lavoratori della Comunità vedano nel completamento del mercato interno un'opera alla quale hanno contribuito e che protegge adeguatamente i loro interessi.

La cooperazione fra le imprese dovrebbe essere ulteriormente stimolata da strumenti giuridici specifici che permettano alle imprese di creare nuove attività o di combinare attività esistenti al di là delle frontiere sulla base di una legislazione europea piuttosto che nazionale. Ciò sarebbe particolarmente utile quando i dirigenti d'impresa costatano che la legislazione nazionale non permette loro di creare e di gestire un'impresa su scala europea nella maniera più efficace o di realizzare le economie di scala che sarebbero possibili. L'adozione di una normativa a livello europeo potrebbe inoltre promuovere la partecipazione dei lavoratori alle strutture di decisione dell'industria europea.

Mettere a disposizione delle imprese uno Statuto di Società europea corrisponde ad una necessità sempre più imperativa nella prospettiva del mercato unico del 1992: nei prossimi anni le ristrutturazioni di imprese o di gruppi di imprese si moltiplicheranno, anche attraverso le frontiere. Tali ristrutturazioni avranno luogo a prescindere da qualsiasi altra considerazione, per necessità economica, in funzione di scelte da fare da parte degli operatori economici.

Dal canto loro, i poteri pubblici hanno il dovere di facilitare i mezzi di tali ristrutturazioni, e di fare in modo che esse possano effettuarsi con il minimo di complessità e al minor costo possibile.

Ora, va sempre più crescendo il divario fra l'evidenza economica delle ristrutturazioni di imprese e la carenza dei mezzi giuridici messi a loro disposizione, in particolare quando l'operazione coinvolge imprese che ricadono sotto legislazioni diverse (1). A questo proposito, è paradossale che non sia giuridicamente possibile operare fusioni fra imprese di Stati membri diversi e

---

(1) "Costliest of these barriers for transborder cooperative start-ups and managements appear to be the near absence of relevant European Company and tax law" - 1992, The European Challenge - Paolo CECCHINI, pag. 87.

che l'offerta pubblica di acquisto sia il solo mezzo di operare sul piano comunitario le indispensabili ristrutturazioni di imprese.

La carenza di mezzi giuridici di cooperazione transnazionale, unitamente al congelamento della proposta di Statuto di una Società europea, che dal 1982 non viene più studiata dagli esperti, risulta da un problema ben noto che attiene alle differenze di tradizione in materia di partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa: per gli uni ciò deve avvenire su base volontaria, mentre per gli altri dovrà essere previsto dalla legge che disciplina l'impresa.

In ogni caso, a tutt'oggi non è stato trovato alcun compromesso soddisfacente per conciliare questi due punti di partenza: per i primi sarebbe un precedente pericoloso voler fissare a norma di legge la partecipazione dei lavoratori nelle società, mentre per i secondi qualsiasi nuovo sistema che non sia di qualità equivalente a quello esistente nei loro paesi rischierebbe di determinare una fuga delle loro società verso questi nuovi sistemi, presunti di minor costo.

La difficoltà di compiere progressi sulla questione essenziale della partecipazione dei lavoratori è una spina nel fianco dell'armonizzazione del diritto delle società e assume toni di controversia nell'ambito del dialogo sociale.

Un'apertura su questo terreno sembra ormai un progresso necessario del dialogo sociale, senza il quale si può temere un blocco durevole di elementi necessari alla costruzione del mercato interno.

Sembra dunque sia giunto il momento di rilanciare lo strumento di cooperazione industriale rappresentato dalla società europea, che integra necessariamente un progresso sul piano sociale.

La chiave di questo rilancio è del tutto chiara: un consensus politico che eviti le posizioni dogmatiche succitate.

La Commissione ritiene quindi che si debba trovare un equilibrio tra:

- da un lato, i vantaggi per le imprese offerti dallo strumento di cooperazione rappresentato da uno Statuto di Società per azioni europea;
- d'altro lato, le aspirazioni dei lavoratori ad una piena partecipazione alle procedure di decisione delle imprese, tenuto conto del contributo essenziale dei lavoratori alla realizzazione del mercato interno.

### 2. La necessità di rafforzare la cooperazione

Attualmente, qualsiasi forma di cooperazione transfrontaliera tra imprese e il sorgere di società autenticamente europee sono assolutamente necessari per permettere all'industria e al commercio europei di trarre pieno profitto dai vantaggi del mercato interno.

Negli anni '60, la prima giustificazione della cooperazione nell'ambito della Comunità era l'integrazione economica. Tale obiettivo continua ad essere valido. Ma, attualmente, esiste una ragione ancora più imperativa, attinente al fatto che la competitività della Comunità è particolarmente minacciata sui mercati mondiali, in Europa e fuori d'Europa. Se non riusciamo ad incoraggiare le industrie ad unire i loro sforzi, non possiamo sperare di sostenere la lotta con i nostri principali concorrenti, gli Stati Uniti e il Giappone, e meno ancora di prendere la testa di questa competizione.

La cooperazione, che era già considerata come molto importante per le industrie manifatturiere tradizionali, è diventata assolutamente vitale oggi, in particolare per le industrie ad alta tecnologia e le imprese altamente specializzate nel quadro dei servizi finanziari. Soltanto una cooperazione industriale a livello della Comunità permetterà di riunire i notevoli capitali e le cognizioni tecniche che è necessario investire per garantire una competitività sui mercati mondiali. Al fine di incoraggiare la collaborazione intracomunitaria, la Commissione ha quindi avviato, in questi ultimi anni,

una serie di programmi comuni di ricerca nelle fasi anteriori alla produzione (ESPRIT, RACE, BRJIE), i cui effetti verrebbero ingigantiti da un'attuazione tramite società europee.

Lo stesso bisogno di cooperazione transfrontaliera si esprime nel settore dei servizi, in particolare in quello della finanza, dove le conglomerate finanziarie devono essere presenti sul piano mondiale e poter contare su forti capitali.

L'industria e il commercio comprendono perfettamente il ruolo che possono e devono svolgere in tale contesto. Sin dall'inizio della Comunità, le imprese sono state attratte in linea di principio dalle maggiori possibilità di cooperazione transfrontaliera. HOESCH/HOOGOVENS, AGFA/GEVAERT, PIRELLI/DUNLOP, FOKKER/VFW costituiscono ottimi esempi dei tentativi compiuti per formare nuove associazioni su scala europea.

Se è vero che lo scioglimento di tali associazioni è dovuto in parte a fattori economici, è ugualmente vero che l'assunzione di impegni più solidi, fondati su un quadro giuridico (più appropriato), avrebbe forse potuto salvarle. Come ha dichiarato in sostanza il sig. ROHWEDDER, di HOESCH, "quando le cose sono diventate difficili, era grande la tentazione di lasciare; se non avessimo avuto altra scelta che quella di restare uniti, l'obbligo di lavorare, di vivere e di riuscire insieme sarebbe stato molto più forte".

Altri grandi industriali europei osservano anch'essi che se le imprese rinunciano spesso a cooperare al di là delle frontiere all'interno della Comunità, non è per mancanza d'interesse, ma per mancanza di un'infrastruttura giuridica adeguata. Avvenimenti recenti mostrano del pari che, nel settore dei servizi, gli imprenditori sono particolarmente ansiosi di trovare, nell'ottica del 1992, partner con i quali possano cooperare efficacemente attraverso le frontiere (cfr. il settore bancario, quello delle assicurazioni e dell'aviazione civile).

Come esempio di relazioni di questo tipo (finora coronate da successo) si può citare il gruppo AIRBUS (che progetta da poco di trasformare la sua struttura giuridica attuale di GIE di diritto francese, per il motivo che essa implica l'unanimità dei partner su qualunque decisione), IVECO (FIAT, MAN e altri partner: cooperazione internazionale nel settore dei camion) e ESS (European Silicon Structures), mentre il progetto di tunnel sotto la Manica mostra del pari che un'impresa che presenta rischi politici ed economici molto elevati può essere avviata soltanto se è sostenuta da una cooperazione multinazionale.

La cooperazione è indispensabile alla ristrutturazione dell'industria europea. Le società che dispongono di capitali importanti sono particolarmente in grado di impegnarsi in queste forme di cooperazione transfrontaliera, ma lo faranno soltanto se saranno sufficientemente sicure del successo.

## II. Gli ostacoli alla cooperazione transfrontaliera

I principali ostacoli alla cooperazione transfrontaliera sono i seguenti:

- i) L'impossibilità di realizzare fusioni transfrontaliere e altre operazioni analoghe.

Fra le diverse forme possibili di cooperazione industriale si distinguono tre tipi che comportano ristrutturazioni, che presentano un interesse particolare nel quadro del presente documento:

- le partecipazioni al capitale (partecipazioni di maggioranza e di minoranza);

- le imprese comuni;
- le fusioni e operazioni analoghe che implicano il trasferimento delle attività e degli impegni della società ceduta alla società acquirente.

La cooperazione industriale transfrontaliera fra imprese di Stati membri diversi può effettuarsi, e in effetti si effettua, mediante questi primi due metodi. Inoltre, dalla metà del 1989, le società che lo desiderino potranno ricorrere al Gruppo europeo d'interesse economico (GEIE) per effettuare azioni in comune al di là delle frontiere. Tuttavia, allo stato attuale della legislazione, le fusioni transfrontaliere non sono possibili.

ii) I problemi fiscali, quali:

a) Gli ostacoli risultanti dai fenomeni seguenti:

- la tassazione delle riserve latenti ("capital gains", "plus-valenze") comprese nelle attività della società assorbita, all'atto di fusioni internazionali o di operazioni analoghe; il costo molto elevato dell'imposizione può scoraggiare le imprese nei riguardi di tali forme di cooperazione transfrontaliera;
- la doppia tassazione dei dividendi distribuiti da una filiale alla società madre situata in un altro Stato membro, in particolare nella forma di ritenuta alla fonte;
- la doppia imposizione economica che può risultare da operazioni transfrontaliere fra imprese "legate", se gli utili di una delle due società sono stati maggiorati dall'amministrazione fiscale di uno degli Stati membri senza corrispondente correzione nello Stato dell'altra società.

- b) L'influenza esercitata sulla scelta del luogo d'insediamento di una società nella Comunità da parte dei vari regimi d'imposta sulle società e delle norme relative alla determinazione degli utili imponibili, questa diversità può comportare uno svantaggio sul piano della concorrenza per le imprese degli Stati membri che applicano un regime fiscale più rigoroso o norme meno favorevoli in materia di base imponibile.
- (iii) Le divergenze del diritto delle società che si riscontrano fra gli Stati membri; nonostante l'armonizzazione, nella legislazione e nelle prassi amministrative nazionali continueranno a sussistere divergenze. Il coordinamento delle legislazioni nazionali non mira ad eliminare l'esistenza di ordinamenti giuridici diversi nei vari paesi della Comunità.
- (iv) La difficoltà, dato lo stato attuale della legislazione sulle società nella quasi totalità degli Stati membri, di gestire un gruppo di imprese come un'unica entità economica piuttosto che nell'interesse di ciascuna delle società che lo compongono. Il non riconoscimento da parte di numerosi Stati membri del fenomeno dei gruppi continua a rendere la cooperazione transfrontaliera troppo complessa, troppo pesante e di conseguenza troppo rischiosa.
- (v) Le difficoltà amministrative connesse alla creazione di società. Beninteso, i dirigenti d'impresa conoscono le esigenze degli altri paesi meno bene di quelle attinenti al regime giuridico nazionale, e ciò solleva necessariamente difficoltà psicologiche che ostacolano l'effettiva cooperazione da un paese all'altro.

### III. L'azione intrapresa a livello della Comunità per facilitare la cooperazione transfrontaliera

Un certo numero di proposte volte ad eliminare o ridurre alcuni di questi ostacoli sono già in discussione in sede di Consiglio. A questo proposito si possono citare:

- la proposta di decima direttiva sulle fusioni transfrontaliere, presentata nel 1985;
- il "pacchetto" delle tre direttive in materia fiscale che riguardano:
  - . il trattamento fiscale delle fusioni e delle operazioni analoghe;
  - . il trattamento fiscale delle società madri e delle filiali;
  - . la procedura di arbitrato che eliminerebbe la doppia imposizione risultante da operazioni fra società "collegate".

Più in generale, per quanto riguarda l'armonizzazione dell'imposta sulle società, la Commissione ha proposto sin dal 1975 di armonizzare i regimi d'imposta sulle società sulla base del sistema detto "di imputazione parziale" (che prevede scaglioni per i tassi del credito d'imposta e dell'imposta sulle società). La Commissione sta inoltre preparando un'altra proposta volta ad armonizzare la base imponibile degli utili. Queste proposte ridurranno le distorsioni fiscali, in particolare quelle che portano a scegliere la sede di una società in funzione di considerazioni puramente fiscali.

Queste proposte, considerate nel loro insieme, rispondono adeguatamente ai problemi enumerati ai punti i) e ii) del capitolo II; una volta adottate, esse contribuiranno a risolvere alcune delle difficoltà pratiche che incontrano le imprese che intendono cooperare. Pertanto, la Commissione insiste affinché esse vengano adottate il più rapidamente possibile dal Consiglio e dal Parlamento. Un progresso nel campo dello Statuto della Società europea, comprendente l'adozione di disposizioni uniformi, potrebbe del resto avere ripercussioni favorevoli sul progresso di alcune direttive di armonizzazione del diritto delle società, in particolare sulla proposta di decima direttiva (fusioni transfrontaliere), bloccata al Parlamento.

inoltre, queste proposte non risolvono i problemi menzionati ai paragrafi iii) e iv) del capitolo II, ossia le divergenze fra le legislazioni sulle società dei vari Stati membri e il problema della gestione dei gruppi. E neanche apportano una soluzione alle difficoltà e ai ritardi che comporta attualmente la creazione di imprese v).

Il regolamento relativo al Gruppo europeo d'interesse economico (GEIE), adottato nel 1985, pur creando un utile contesto per la cooperazione transfrontaliera (imprese comuni), in particolare fra piccole imprese, non permette di stimolare la cooperazione transfrontaliera su grande scala.

Sono pertanto indispensabili strumenti comunitari supplementari, in particolare nel campo del diritto delle società.

#### IV. L'armonizzazione del diritto delle società e lo statuto della società europea

Il programma della Commissione in materia di diritto delle società si basa su due metodi:

- il metodo classico del coordinamento dei diritti delle società, volto a rendere equivalenti le varie legislazioni nazionali, è necessariamente un'opera di lungo respiro a causa delle minuziosità che essa comporta. Pur con i suoi successi (ad es., l'armonizzazione contabile), questo tipo di approccio sembra segnare il passo e, inoltre, non sembra rappresentare un elemento decisivo nella definizione delle strategie internazionali delle grandi imprese (nell'allegato I figura una discussione più approfondita del programma d'armonizzazione);
- la creazione di un contesto industriale europeo richiede la disponibilità da parte dei gruppi industriali di un tipo di società transnazionale, indipendente dai diritti nazionali, che permetta di

concentrare attività di notevole entità e di entrare in concorrenza con le imprese americane e giapponesi, e questo è il punto di partenza della proposta presentata nel 1970, modificata nel 1975, relativa ad uno Statuto di Società per azioni europea (1).

#### V. Carattere generale dello statuto

Lo Statuto della Società per azioni europea, anche se semplificato, dovrà coprire i vari aspetti del diritto delle società moderne. In effetti, esso deve, da un lato, offrire alle imprese un'opzione supplementare rispetto a quelle previste dalla legislazione nazionale e, d'altro lato, tutelare sufficientemente almeno le stesse categorie di interessi della legislazione nazionale, al fine di evitare che possa essere utilizzato da società che decidano di adottarlo per eludere regimi nazionali più rigorosi.

In quanto strumento giuridico di cooperazione e di ristrutturazione transnazionale, lo Statuto della Società europea dovrà riunire un certo numero di qualità per essere attraente per le imprese:

. Dovrà anzitutto superare le attuali difficoltà giuridiche inerenti alle associazioni o fusioni fra società o gruppi di Stati membri diversi e costituire una valida alternativa alle tecniche attualmente utilizzate (mantenimento delle società esistenti e creazione di holdings di copertura).

L'esempio seguente è intenzionalmente molto semplice:

a) Siano due gruppi che operano una fusione delle loro attività in considerazione della loro complementarità e dei vantaggi di scala realizzati mediante la combinazione delle loro tre filiali rispettive che esercitano le stesse attività:

(1) Nell'allegato II figura una cronistoria in materia.

Gruppo disciplinato dal  
diritto dello Stato A

Società A

X

A' A" A'''

Gruppo disciplinato dal  
diritto dello Stato B

Società B

X

B' B" B'''

- b) A causa dell'attuale impossibilità giuridica (accordo del 100% degli azionisti nella maggior parte dei diritti nazionali) e fiscale (necessità di scioglimento delle società assorbite) di operare fusioni di società attraverso le frontiere, l'organigramma più semplice rispondente ai desideri dei dirigenti è attualmente il seguente:

Holding  costituita dalle azioni di A e B

X

sotto-holding

sotto-holding

sotto holding

A' B'

A" B"

A''' B'''

- c) L'alternativa della Società europea offrirebbe la possibilità di una grande semplificazione:

S.E.

A'B'

A"B"

A'''B'''

- 43
- . Lo statuto fiscale di una società europea dovrà essere conforme alla sua logica: creata per combinare attività attraverso le frontiere sotto un'entità giuridica unica, il calcolo della sua base imponibile dovrà essere effettuato prendendo in considerazione le perdite estere.
  - . Infine, lo statuto dovrà essere sufficientemente semplice. A tale proposito, va rilevato che la proposta di statuto attualmente all'esame del Consiglio potrebbe essere sostanzialmente modificata e semplificata, in particolare per quanto riguarda le disposizioni che sono oggetto di armonizzazioni in corso o già realizzate (conti, fusioni, ecc.) o che potrebbero essere oggetto di rinvio al diritto nazionale (gruppi, scioglimento, liquidazioni, fallimento, ecc.). Le disposizioni dello Statuto possono in effetti fondarsi, attualmente, su una trama di diritti nazionali sufficientemente armonizzati per permettere l'introduzione di regole uniformi e semplificate.

VI. I problemi specifici connessi allo Statuto della Società europea

Nello Statuto devono essere trattati un certo numero di problemi specifici:

- a) coesistenza dello Statuto con i sistemi nazionali di diritto delle società;
- b) partecipazione dei lavoratori;
- c) informazione e consultazione dei lavoratori;
- d) problema dei gruppi;
- e) regime fiscale.

a) La coesistenza con i sistemi nazionali di diritto delle società

Lo Statuto dovrà stabilire un regime unico di diritto delle società totalmente indipendente dai regimi nazionali. E' possibile che a tal fine esso debba prevedere disposizioni o soluzioni a taluni problemi giuridici che differiranno da quelle previste dalle legislazioni nazionali o che non esistono in nessuna delle legislazioni nazionali degli Stati membri.

Ciò non deve comunque essere fonte di preoccupazione, poiché lo statuto sarà totalmente facoltativo, a condizione che venga chiaramente tracciata la linea di demarcazione fra le clausole dello statuto e le disposizioni ordinarie di diritto nazionale. L'adozione del regolamento relativo al GEIE mostra che questo tipo di coesistenza è possibile.

b) La partecipazione dei lavoratori

E' chiaro che lo Statuto della Società europea deve stabilire regole concernenti la partecipazione dei lavoratori alla struttura e alle procedure di decisione della Società europea (1). Ciò si impone perché un'impresa multinazionale che esercita le proprie attività nella Comunità secondo le varie legislazioni nazionali deve conformarsi a tutta una gamma di regimi diversi per quanto riguarda il ruolo dei dipendenti dell'impresa. Inoltre, la partecipazione dei lavoratori svolge sin d'ora una funzione importante nelle relazioni quotidiane di lavoro in un numero crescente di Stati membri.

(1) Questa partecipazione non avverrebbe a livello della gestione quotidiana propriamente detta ma a livello della vigilanza e dello sviluppo delle strategie dell'impresa. Secondo le formule di partecipazione qui di seguito descritte, la partecipazione dei lavoratori avrebbe luogo nell'ambito di un organo separato di vigilanza (struttura dualista), oppure di un consiglio di amministrazione unico nel quale siano ben determinate le funzioni di gestione e di vigilanza (sistema monista), oppure nell'ambito di un organo, distinto dagli organi sociali, che rappresenti i lavoratori.

In passato gli ambienti industriali hanno indicato che, pur essendo sostanzialmente favorevoli al progetto della società europea, sarebbe per loro difficile accettare uno statuto che comprendesse un regime di partecipazione dei lavoratori. Peraltro, i rappresentanti dei sindacati, in particolare quelli degli Stati membri dove esiste un regime di partecipazione dei lavoratori a livello nazionale, chiedono con vigore che lo Statuto della Società europea preveda tale regime; per contro, in altri Stati membri, i sindacati manifestano una certa reticenza. A livello politico, il Parlamento europeo si è dichiarato molto favorevole all'inclusione della partecipazione dei lavoratori nello Statuto.

La proposta di Statuto della Società per azioni europea comporta sin dall'inizio disposizioni che disciplinano la partecipazione dei lavoratori. La Commissione ritiene che tali disposizioni siano essenziali non soltanto sotto il profilo dei diritti sociali, ma anche in quanto strumento che favorisce il buon funzionamento e il successo dell'impresa grazie all'instaurazione di relazioni stabili fra direzione e dipendenti sul luogo di lavoro. Per tale motivo, la Commissione continua a considerare la partecipazione dei lavoratori come parte integrante dello Statuto della Società europea. Tale Statuto sarebbe incompleto se non contenesse alcuna disposizione in merito, come mostra anche il costante appoggio del Parlamento europeo.

In teoria, per disciplinare la partecipazione dei lavoratori nello Statuto sono possibili quattro approcci:

- a. il modello fissato nello stesso Statuto (consiglio di vigilanza composto per un terzo da rappresentanti degli azionisti, un terzo da rappresentanti dei lavoratori e un terzo da membri cooptati da questi due gruppi in rappresentanza degli interessi di carattere generale);
- b. la regola del paese di stabilimento (mediante la protezione dei diritti acquisiti dei lavoratori nelle sedi istituite negli Stati membri dove esiste una normativa in materia di partecipazione dei lavoratori);

c. una scelta delle principali opzioni previste nella quinta direttiva sul diritto delle società:

- elezione da parte dei lavoratori di una parte dei membri del consiglio di vigilanza, per un numero di seggi non inferiore ad un terzo né superiore alla metà (sistema "tedesco");
- partecipazione dei lavoratori per il tramite di un organo che li rappresenti, distinto dagli organi sociali. Quest'organo ha il diritto di essere informato regolarmente sull'andamento delle attività della società e di chiedere rapporti su talune attività della società; inoltre, ha il diritto, nei riguardi dell'organo di vigilanza (o di amministrazione) di essere informato e consultato prima di ogni riunione di tale organo; a tal fine esso riceve tutte le informazioni relative all'ordine del giorno della riunione in causa. In determinati casi di consultazioni, quando l'organo interessato non condivide il parere espresso dai lavoratori, esso deve comunicarne loro i motivi;
- partecipazione dei lavoratori secondo sistemi che sono stati oggetto di un accordo collettivo, da concludere nell'ambito dell'impresa.

L'approccio a), che è una modifica apportata dal Parlamento alla proposta iniziale di statuto, rappresenta probabilmente la forma più completa e più ambiziosa di partecipazione. Tuttavia, a tutt'oggi questo approccio non è stato sviluppato in alcuno Stato membro, malgrado le speranze che aveva suscitato. Nella presente fase sembra dunque difficile adottarlo non solo come modello unico, ma anche come una delle formule proposte. Inoltre, le imprese hanno sempre formulato le più grandi riserve nei riguardi di un tale approccio.

L'approccio b) è contrario al principio di base secondo il quale la società europea è esente da qualsiasi legame giuridico importante con un sistema

nazionale ed è disciplinata esclusivamente dallo statuto, dato che condurrebbe alla creazione di SE che differirebbero in funzione di caratteristiche nazionali diverse. Ciò potrebbe costituire un ostacolo psicologico, soprattutto per le SE formate mediante fusioni transfrontaliere.

Inoltre, questo approccio rischierebbe di comportare una migrazione delle società verso il paese il cui regime nazionale venga considerato come meno rigoroso.

Per tale motivo, la Commissione è giunta alla conclusione che il sistema di partecipazione dei lavoratori, inerente allo statuto della società europea, debba rispondere necessariamente a talune condizioni, che sembrano soddisfatte nell'approccio c):

- esso deve ispirarsi ai principi che disciplinano i sistemi di partecipazione degli Stati che li hanno sviluppati, pur rimanendo sufficientemente flessibile per permettere di realizzare un accordo fra parti sociali;
- non deve necessariamente essere uniforme. Occorre lasciare alle imprese la scelta fra varie formule che rispecchino le tradizioni della maggior parte degli Stati membri, e tale scelta dev'essere soggetta ad una concertazione con i lavoratori per i quali la formula adottata avrebbe conseguenze. Tali formule potrebbero essere:
  - . quella che prevede l'elezione da parte dei lavoratori di una parte dei membri del consiglio di vigilanza, per un numero di seggi non inferiore a un terzo né superiore alla metà (sistema "tedesco");
  - . quella che prevede la partecipazione dei lavoratori per il tramite di un organo che rappresenta il personale, distinto dagli organi sociali;
  - . quella che prevede la partecipazione dei lavoratori secondo sistemi che sono già stati oggetto di un accordo collettivo, da concludere nell'ambito dell'impresa.

Al fine di facilitare l'adeguamento della Società europea al contesto giuridico nel quale opera, si potrebbe nondimeno specificare che gli Stati membri possono limitare il numero di formule, evitando così il rischio che le imprese costituite secondo il diritto nazionale di uno Stato membro possano utilizzare lo Statuto di Società europea per eludere le disposizioni del diritto nazionale sulla partecipazione. In tal modo, ad esempio, le autorità tedesche potrebbero decidere che le società europee, quando sono costituite sul loro territorio, esercitano un sistema di partecipazione "alla tedesca".

Inoltre, la partecipazione non deve essere instaurata se il personale della società vi si oppone; il sistema non può funzionare senza il loro appoggio. In linea di principio, questo risultato può essere ottenuto rendendo la partecipazione dei lavoratori obbligatoria per la SE a meno che il suo personale vi si opponga con una votazione, oppure subordinando la partecipazione dei lavoratori nella SE a una domanda dei lavoratori. Del resto, la formula che in definitiva verrà adottata si applicherà alla sola SE e non alle eventuali imprese ad essa collegate.

c) Il dialogo sociale e l'informazione e consultazione dei lavoratori

I lavoratori della SE devono beneficiare degli stessi diritti d'informazione e di consultazione di quelli delle altre imprese della Comunità. Le direttive della Comunità già adottate in materia (75/129/CEE e 77/187/CEE), come anche i risultati del dialogo sociale di Val Duchesse, si applicano beninteso integralmente alla Società europea come a qualsiasi altra impresa nella Comunità. Eventuali sviluppi per le imprese della Comunità sarebbero altresì applicabili alla SE.

Quanto all'inclusione di regole più vincolanti nello statuto stesso, essa non sembra opportuna in questa fase. In effetti, l'inclusione di tali regole, ad esempio per quanto riguarda i "comitati d'impresa" quali previsti nella proposta modificata della Commissione, dovrebbe trovare una soluzione nel contesto più generale del dialogo sociale.

Nel frattempo, nel futuro Statuto di Società europea si potrebbe prevedere un contesto a livello europeo nel cui ambito poter valutare l'evoluzione della Società europea sulla base delle sue varie componenti.

d) Il problema dei gruppi

Il problema dei gruppi risulta dal fatto che se i gruppi di società rappresentano la forma più diffusa di cooperazione fra imprese, essi non sono sempre riconosciuti esplicitamente nel diritto delle società. Ad eccezione della Germania e del Portogallo, gli Stati membri basano la loro legislazione sul principio dell'indipendenza economica delle società, principio difficilmente conciliabile con il grado di concentrazione attuale. I bisogni economici dei gruppi entrano spesso in conflitto con il principio giuridico dell'indipendenza delle società.

Questo problema si pone precisamente nel quadro dello Statuto della Società europea poiché due dei modi di costituzione della SE (creazione di una società holding o filiale comune) comportano automaticamente la formazione di un gruppo di società, ponendo quindi il problema del rapporto fra la Società europea e le sue filiali.

Il progetto iniziale di Statuto della Società europea aveva per oggetto di permettere a coloro che avessero intenzione di creare una società europea di optare per uno statuto speciale di gruppo che facilitasse la gestione della società in quanto unità economica pur garantendo una protezione adeguata degli interessi dei terzi (ad es., gli azionisti di minoranza ed i creditori).

Ci si deve nondimeno chiedere se lo Statuto della Società europea sia il luogo adatto per creare un corpo di norme in materia di diritto dei gruppi.

e) Regime fiscale

In linea di principio, la Società europea sarebbe soggetta alla legislazione fiscale dello Stato membro in cui risiede, alle stesse condizioni di qualsiasi altra società. Ciò implica che essa sarebbe altresì soggetta all'applicazione delle convenzioni bilaterali contro la doppia imposizione concluse dallo Stato membro in cui risiede con altri Stati membri e Stati terzi.

La proposta modificata di regolamento contiene, inoltre, disposizioni attraenti per le imprese e che derogano al regime di diritto comune (tit. XII, terza sezione, articoli 278 e 281). Queste disposizioni fissano le condizioni alle quali le perdite di sedi stabili della Società europea situate in un altro Stato membro o di filiali estere possono essere imputate sui suoi utili nello Stato membro di residenza.

Nella maggior parte dei casi queste disposizioni costituirebbero un sensibile miglioramento rispetto all'attuale situazione. In effetti, per quanto riguarda le perdite delle sedi stabili, l'imputazione delle perdite estere è attualmente possibile soltanto negli Stati membri che, come il Regno Unito o l'Irlanda, applicano il metodo dell'imputazione dell'imposta estera o che, come la Francia, autorizzano, a determinate condizioni, l'applicazione del sistema dell'utile mondiale. Per quanto riguarda le filiali, la maggior parte degli Stati membri non ammettono l'imputazione delle perdite né per le filiali nazionali, né per le filiali estere.

Non sembra opportuno prevedere, a vantaggio della Società europea, altre disposizioni fiscali in deroga al diritto comune. Tali deroghe comporterebbero infatti importanti distorsioni, in particolare a svantaggio delle piccole e medie imprese che non sono in grado di scegliere lo Statuto di Società europea.

## CONCLUSIONI

Lo Statuto rinnovato di Società europea sarebbe in particolare uno strumento:

- facoltativo per le imprese, che sarebbero interamente libere di funzionare in questa forma o di non servirsene,
- transnazionale nella sua finalità, poiché si tratterebbe di superare le attuali difficoltà giuridiche inerenti alle associazioni o fusioni fra società di Stati membri diversi,
- fiscalmente attraente a motivo del calcolo della base imponibile previa imputazione delle perdite delle filiali e delle sedi stabili all'estero,
- che comporta un progresso sociale nella forma di un meccanismo di partecipazione dei lavoratori,
- che simbolizza e promuove le simbiosi fra le diverse tradizioni societarie dell'Europa occidentale.

Il Consiglio, il Parlamento e le parti sociali sono invitati a pronunciarsi entro la fine dell'anno sul presente memorandum e in particolare sulle tre seguenti questioni fondamentali:

- il principio di uno Statuto opzionale,
- l'indipendenza di tale Statuto rispetto ai diritti nazionali,
- l'inclusione delle tre formule di partecipazione dei lavoratori.

Dopo aver esaminato le loro risposte, la Commissione potrebbe presentare all'inizio del 1989 una proposta formale concernente lo Statuto della Società per azioni europea.

ALLEGATO I

L'armonizzazione del diritto delle società e lo Statuto della Società europea

Il programma della Commissione in materia di diritto della società si avvale di due metodi. Il primo, che si basa sull'articolo 54, paragrafo 3 del trattato, consiste nel coordinare il diritto delle società degli Stati membri a mezzo di direttive. Il lavoro compiuto è già notevole (2), anche se un certo numero di problemi importanti debbono ancora essere risolti mediante altre direttive già proposte o in corso di elaborazione.

Fra queste ultime, la quinta direttiva sul diritto delle società, proposta nel 1972, presenta un interesse particolare. Nel 1983 è stata presentata una proposta modificata, nella quale sono stati inseriti i punti essenziali del parere del Parlamento europeo.

---

(2) Prima direttiva del Consiglio (68/151/CEE) del 9.3.1968, GU n. L 65 del 14.3.1968, pag. 8.  
Seconda direttiva del Consiglio (77/91/CEE) del 13.12.1976, GU n. L 26 del 31.1.1977, pag. 1.  
Terza direttiva del Consiglio (78/855/CEE) del 9.10.1978, GU n. L 295 del 20.10.1978, pag. 36.  
Quarta direttiva del Consiglio (78/660/CEE) del 25.7.1978, GU n. L 222 del 14.8.1978, pag. 11.  
Sesta direttiva del Consiglio (82/891/CEE) del 17.12.1982, GU n. L 373 del 31.12.1982, pag. 47.  
Settima direttiva del Consiglio (83/349/CEE) del 13.6.1983, GU n. L 193 del 18.7.1983, pag. 1.  
Ottava direttiva del Consiglio (84/253/CEE) del 10.4.1984, GU n. L 126 del 12.5.1984, pag. 20.

Questa proposta di direttiva ha essenzialmente lo scopo di stabilire regole vincolanti per tutte le società per azioni per quanto riguarda la struttura interna e il modo di decisione, in particolare la composizione del consiglio di vigilanza e del comitato direttivo, nonché di prevedere vari modelli equivalenti di partecipazione dei lavoratori, almeno per le società di una certa importanza (1 000 lavoratori).

La proposta di direttiva è attualmente in fase di seconda lettura in sede di Consiglio. Per quanto riguarda le questioni di struttura, sembrano più o meno riunite le condizioni di una decisione a livello politico; i lavori sulla partecipazione dei lavoratori sono molto meno progrediti, anche se dal 1972 sono stati realizzati progressi sul piano nazionale e nonostante le attenuazioni apportate a questo proposito nella proposta modificata (3). Occorrerà probabilmente attendere i risultati della terza lettura, fra due o tre anni, per valutare in definitiva le possibilità di adozione a livello politico della totalità della quinta direttiva.

Anche se verrà accentuato al massimo, il coordinamento non permetterà di uniformare totalmente il quadro nazionale nel quale le imprese possono esercitare le loro attività.

Ciò non creerà forse difficoltà particolari per le imprese che operano in uno Stato membro diverso dallo Stato d'origine, ma potrà complicare la cooperazione transfrontaliera fra imprese, dato che queste ultime dovranno sempre conformarsi a sistemi giuridici nazionali diversi che hanno conservato caratteristiche nazionali.

---

(3) La proposta non prevede un modello unico: essa formula quattro opzioni fra le quali i legislatori degli Stati membri e le stesse società potranno scegliere. Inoltre, gli Stati membri avranno il diritto di non imporre la partecipazione dei lavoratori in una società se questi ultimi vi si oppongono.

Per tale motivo, la Commissione ha proposto di completare il suo programma in materia di diritto delle società con un secondo approccio: la creazione di un quadro giuridico unico a livello comunitario, indipendente - ancorché vicino - dalle legislazioni nazionali (coordinate) sulle società. Questo secondo metodo, basato sull'articolo 235 del trattato, offrirebbe alle società nazionali un quadro giuridico supplementare, e dunque facoltativo, per la cooperazione industriale transfrontaliera, che eviterebbe le difficoltà e le complicazioni connesse all'esistenza di più sistemi giuridici nazionali da rispettare. La Commissione ha proposto due regolamenti: il regolamento sul Gruppo europeo d'interesse economico, adottato dal Consiglio nel luglio 1985 e applicabile a decorrere dal 1° luglio 1989, e il regolamento sullo Statuto della Società per azioni europea, proposto nel 1970 (modificato nel 1975), in merito al quale i negoziati in sede di Consiglio sono stati sospesi nel 1982. Questo Statuto viene descritto nei dettagli nell'allegato II.

Per incoraggiare la cooperazione transfrontaliera fra le imprese, occorrerà esaminare in quale misura il primo metodo, che consiste in un'azione costante di coordinamento, permette di eliminare gli ostacoli che sussistono, e in quale misura il secondo approccio è necessario e possibile.

#### Vantaggi e inconvenienti del proseguimento dell'armonizzazione del diritto delle società

Per garantire il buon funzionamento del mercato (interno), è auspicabile che tutti coloro che debbono trattare con società per azioni nella Comunità (azionisti, creditori e lavoratori) possano avere la certezza di rivolgersi globalmente alla stessa struttura giuridica e di godere di diritti equivalenti dappertutto nella Comunità. E' evidente che in tal caso gli operatori sarebbero molto più disposti ad impegnarsi nella cooperazione transfrontaliera intracomunitaria, poiché quest'ultima si baserebbe, per tutti i partecipanti, su norme giuridiche più o meno familiari. Le condizioni così create fornirebbero altresì una solida base per migliorare il dialogo sociale

nella Comunità grazie alla partecipazione dei lavoratori, anche se il modo di attuarla continua a differire a seconda degli Stati membri.

Tuttavia, altri affermano che l'armonizzazione non è una condizione sine qua non della realizzazione del mercato interno (ad es., non esiste un sistema unico in materia di diritto delle società negli Stati Uniti, ma i vari sistemi possono essere utilizzati su tutto il territorio). Inoltre, la diversità storica della legislazione e delle prassi degli Stati membri presenta vantaggi peculiari (concorrenza fra le normative) e amplia le scelte offerte alle società e agli individui in tutta una gamma di contesti diversi.

La Commissione ritiene che l'armonizzazione resti un obiettivo valido per l'avvenire e che sia opportuno continuare a perseguirlo. Tuttavia, è poco probabile che l'armonizzazione possa apportare una soluzione immediata ai problemi della cooperazione transfrontaliera o permettere rapidi progressi nel dialogo sociale.

ALLEGATO II

Lo Statuto della Società per azioni europea

Cronistoria

a) L'idea

L'idea della società europea è stata inizialmente lanciata da giuristi francesi nel 1959. Tenuto conto delle possibilità che questa formula presentava per incoraggiare la cooperazione industriale in Europa e servire da esempio di una realizzazione concreta della Comunità nella vita di tutti i giorni, la Commissione ha ripreso l'idea e istituito un gruppo di esperti nazionali degli Stati membri (che erano allora sei), per studiare la questione. Nel 1967 tale gruppo ha tracciato in poco tempo le grandi linee di una eventuale proposta della Commissione, che copriva tutti gli aspetti classici del diritto delle società.

b) La proposta della Commissione

La proposta iniziale della Commissione, adottata nel 1970, riproduce in larga misura, sia nella forma che nella sostanza, il progetto di base del 1967. La Commissione ha ritenuto inoltre che la partecipazione dei lavoratori al processo di ristrutturazione industriale costituisca una condizione indispensabile al suo successo e che lo statuto dovesse pertanto contenere anche disposizioni concernenti la partecipazione dei lavoratori. Oltre ad essere considerate necessarie per l'istituzione del mercato comune, tali disposizioni sembravano indispensabili anche sul piano politico tenuto conto dell'evoluzione del diritto delle società in alcuni Stati membri dove la partecipazione dei lavoratori negli organi di gestione e nel processo decisionale delle imprese è stata resa obbligatoria.

c) Le istituzioni consultive

- Il Comitato economico e sociale (CES)

Anche se le opinioni erano totalmente divergenti su alcuni punti nell'ambito dei vari gruppi rappresentati al CES, a proposito dei vari temi trattati nel progetto di statuto esistevano maggioranze variabili a favore della proposta.

Per tale motivo, nel 1972 il CES ha potuto emettere un parere favorevole sull'insieme del progetto (4).

- Il Parlamento europeo (PE)

Nel dicembre 1972 il Parlamento europeo doveva dibattere del rapporto redatto dalla sua commissione giuridica sulla proposta di statuto presentata dalla Commissione. Tuttavia, visto il gran numero di emendamenti proposti a tale data (ma più probabilmente a causa del primo ampliamento della Comunità, che doveva avvenire due settimane più tardi), il Parlamento europeo ha deciso di non impegnarsi in una discussione sul rapporto, ma di rinviarne gli emendamenti alla sua commissione giuridica.

E' stato allora redatto un rapporto supplementare con la partecipazione dei nuovi Stati membri nel giugno 1974. Il Parlamento europeo ha esaminato e adottato tale rapporto nel luglio 1974.

I due rapporti erano identici nella loro sostanza. Come quello del 1972, il nuovo testo conteneva un progetto di risoluzione molto favorevole alla proposta di Statuto della Commissione.

---

(4) GU n. C 131 del 13.12.1972, pag. 32.

Sono stati proposti un gran numero di emendamenti, i più importanti dei quali, sul piano politico, erano quelli che riguardavano il capitolo relativo alla partecipazione dei lavoratori al consiglio di vigilanza.

Mentre nella sua proposta iniziale la Commissione aveva avanzato l'idea di un consiglio di vigilanza composto da membri di cui "almeno un terzo (e al massimo la metà)" venissero eletti dai lavoratori e tutti gli altri dagli azionisti, il Parlamento europeo ha preconizzato un sistema tripartito (un terzo eletto dai lavoratori, un terzo dagli azionisti e un terzo cooptato da questi due gruppi insieme). Il Parlamento ha inoltre presentato suggerimenti per quanto riguarda il comitato d'impresa obbligatorio e le procedure di elezione dei rappresentanti dei lavoratori.

Queste proposte sono state adottate a grande maggioranza dal Parlamento europeo.

Visto questo successo, la Commissione ha deciso di fare sue queste proposte e le ha incorporate quasi testualmente nella nuova proposta modificata presentata nel 1975.

Discussioni recenti al Parlamento europeo sulla proposta di decima direttiva sembrano confermare che il Parlamento europeo mantiene il suo atteggiamento favorevole nei riguardi delle iniziative concernenti la partecipazione dei lavoratori.

#### d) Il Consiglio

La Commissione ha trasmesso la sua proposta al Consiglio con lettera del 30 giugno 1970.

Per la discussione tecnica di questa proposta, il Consiglio ha designato un gruppo di lavoro ad hoc che ha cominciato a riunirsi nel 1976. Dal 1976 al 1982, il gruppo di lavoro ad hoc ha concluso la prima lettura della proposta. Le discussioni si sono svolte in un'atmosfera costruttiva e

abbastanza positiva, ma sono state sospese nel 1982 quando la conclusione della prima lettura è stata subordinata alla presentazione, da parte della Commissione, di proposte di armonizzazione delle legislazioni degli Stati membri sui gruppi di società.

I negoziati in sede di Consiglio non sono stati ancora ripresi dal 1982.

FONDAZIONE BRODOLINI  
VIA TORINO, 122  
00184 ROMA

DIRETTORE RESPONSABILE SANDRO ROAZZI  
DIREZIONE REDAZIONE ED AMMINISTRAZIONE 00187 ROMA  
VIA LUCULLO 6 TELEFONO 49731 TELEFAX 4747379 EDIZIONI LAVORO ITALIANO  
SPED. IN ASS. POST. GR. 1288 (70%) CICL. IN PROP. AUTORIZZ. DEL TRIB. DI ROMA N. 402 DEL 18.11.1954

## SPECIALE C.E.S.



Anno III n. 98 del 25/11/88



Senato della Repubblica - Archivio Storico

IL SINDACATO DEI CITTADINI



Una finestra aperta per la stagione congressuale.....pag. 2

Speciale Esecutivo CES....." 3

La dimensione sociale del mercato interno....." 4

Statuto delle societa' europee....." 7

Intervento degli interlocutori  
sociali nella normalizzazione Cee....." 11

Memorandum della CES....." 14

**HANNO COLLABORATO ALLA  
REDAZIONE DI QUESTO NUMERO**

Beppe Casucchi, Alfredo Carpentieri, Carmelo Cedrone,  
Aldo Corona, Nicola Madonna, Antonio Maglie,  
Andrea Palladino, Paolo Saija.  
Segreteria di redazione:  
Giusy Condemi



L. I. Notizie

## UNA FINESTRA APERTA PER LA STAGIONE CONGRESSUALE

In occasione dei Congressi di categoria delle strutture, l'Agenzia di stampa L.I. Notizie al fine di offrire una più ampia documentazione della fase pre-congressuale, è disponibile alla pubblicazione dei documenti conclusivi e di altro materiale interessante dei vari Congressi che si terranno prima della celebrazione del Congresso generale che si svolgerà a Venezia nell'Autunno del prossimo anno.

Le documentazioni dovranno essere inviate alla Segreteria Confederale Uil, redazione L.I. Notizie Giusy Condemi Via Lucullo, 6 00187 Roma.

Certi di fare in tal modo un servizio utile nella direzione di una diffusione del dibattito nella Uil, in particolar modo in questo periodo che precede il Congresso generale, inviamo i più cordiali saluti.

## **SPECIALE ESECUTIVO CES**

Riteniamo utile pubblicare, in versione italiana, le risoluzioni approvate dall'ultimo esecutivo CES, 6-7 Ottobre, tutte riguardanti argomenti di particolare interesse per il sindacato.

Esse riguardano:

la dimensione sociale del mercato interno (osservazioni sul rapporto Marin)

Risoluzioni sul memorandum sulla S.P.A. Europea.

Interventi degli interlocutori sociali nella normalizzazione Europea.

Memorandum della CES sul documento della Commissione riguardante lo Statuto della S.P.A. Europea.

# LA DIMENSIONE SOCIALE DEL MERCATO INTERNO

## Progetto di risoluzione

### Progetto di Risoluzione

La Confederazione Europea dei Sindacati aveva sottolineato con soddisfazione, dopo il Vertice di Hannover del 27 e 28 giugno 1988, la Dichiarazione dei Capi di Stato e di Governo sull'importanza della dimensione sociale del mercato interno.

Tale dichiarazione corrispondeva alle esigenze ed alle proposte formulate dalla CES, nel suo Congresso di Stoccolma, in particolare per quanto riguardava la risoluzione su "il 1992 ed il Vertice di Hannover".

La comunicazione che ha fatto recentemente il vice-presidente MARIN e che il collegio dei Commissari ha adottato come documento di lavoro, sembra una risposta non solo deludente, ma ampiamente insufficiente per il movimento sindacale europeo.

Se la priorità concessa alla lotta contro la disoccupazione non può che trovare l'accordo della CES, di cui è ugualmente la priorità delle priorità, la Confederazione Europea dei Sindacati si dispiace che:

1. il concetto della politica sociale sia considerato come un mezzo per affrontare le conseguenze sociali del Mercato Interno e non come un mezzo di anticipazione e di prevenzione di tali conseguenze ed uno scopo fine a se stesso.

2. la sottovalutazione dei rischi del dumping sociale,

Come se i diritti sociali acquisiti non lo fossero stati che per virtù inerenti ai sistemi politici democratici ed alle buone intenzioni degli imprenditori.

3. La debolezza delle proposte della Commissione in materia di messa in opera dello zoccolo sociale comunitario.
4. L'assenza di metodo, di priorità e di scadenze per realizzare lo spazio sociale europeo.

Il Comitato esecutivo della CES riunito il 6 e 7 ottobre 1988 a Madrid, è fermamente deciso a far cambiare questo Programma di lavoro, affinché possa rispondere effettivamente alle sfide sociali del Mercato Interno e per evitare che esso diventi una semplice zona di libero scambio economico.

Al di là delle critiche severe su questo programma di lavoro della Commissione e che le organizzazioni della CES divulgheranno al più presto ai loro rispettivi governi, il Comitato esecutivo ha deciso di indicare delle proposte concrete per contribuire alla definizione dello zoccolo sociale comunitario. Esso ha incaricato il Segretariato della CES, con l'aiuto dell'Istituto Sindacale e di un gruppo di lavoro, di presentare un documento in tal senso al prossimo Comitato esecutivo del dicembre 1988.

Il documento sarà presentato solennemente alla Commissione dopo il Comitato esecutivo. La CES vuole mobilitare attivamente le sue organizzazioni ed i lavoratori europei affinché le rivendicazioni sindacali siano realmente prese in considerazione e prenderà iniziative in questo senso.

Fin d'ora, la Confederazione Europea dei Sindacati chiede alla Commissione di fare proposte concrete, affinché possano essere adottate dal Consiglio dei Ministri, nei seguenti settori:

1. dopo un censimento delle pratiche nazionali in materia di politica sociale, in particolare per definire quanto risulta dalla legge o dagli accordi collettivi negli Stati membri (ciò che cor-

risponde al mandato del Consiglio europeo di Hannover) e dopo aver discusso con i partners sociali, l'elaborazione di uno zoccolo legislativo che garantisca a tutti i lavoratori i diritti fondamentali per evitare ogni concorrenza basata su una sotto offerta sociale;

2. lo sviluppo delle basi di una democrazia economica indispensabile ad uno sviluppo armonioso del Mercato Interno, secondo la risoluzione adottata al Congresso di Stoccolma.
3. Intensificazione del dialogo sociale e decentralizzazione di tale dialogo a livello settoriale e d'impresa europea.
4. Definizione del ruolo dei partners sociali nelle procedure di normalizzazione europea legate al "nuovo approccio" ed attribuzione di mezzi adeguati (vedi risoluzione specifica della CES a tale riguardo);
5. Creazione di un diritto europeo alle "ferie-formazione" per tutti i lavoratori europei. Le modalità di tale diritto potrebbero essere negoziate ai livelli adeguati dai partner sociali;
6. Miglioramento e adozione dei progetti di Direttiva riguardo la sicurezza, l'igiene e la salute sui posti di lavoro e fissazione dei valori limiti per i prodotti pericolosi;
7. creare un quadro comunitario per affrontare i cambiamenti industriali e regionali causati dalla realizzazione del Mercato Interno con piena partecipazione dei sindacati a tutti i livelli.
8. Regolamentazione delle forme di lavoro atipico e precario come il lavoro a tempo parziale, il lavoro temporaneo, a durata determinata, a domicilio, per garantire una reale uguaglianza<sup>dei</sup> diritti ai lavoratori sottoposti a tali forme di lavoro.

# STATUTO DELLE SOCIETA' EUROPEE

## Risoluzione sul memorandum

- 1. La CES accoglie con soddisfazione l'iniziativa della Commissione di dare un nuovo slancio al dibattito su un tipo di impresa specificamente europeo, la Società Anonima Europea, attraverso un Memorandum indirizzato direttamente agli interlocutori sociali.
- 2. La CES condivide il parere della Commissione sulla necessità di trovare una soluzione che prenda in considerazione "le aspirazioni dei salariati ad una piena partecipazione ai procedimenti decisionali delle imprese" (Memorandum della Commissione). Si tratta di una condizione fondamentale della ristrutturazione economica necessaria e del compimento del mercato interno. La CES ha sviluppato in materia idee molto generali nella risoluzione del Congresso di Stoccolma sulla "Democrazia nell'Economia e nella società", che costituiscono anche la base di discussione nel dibattito sulla Società Anonima Europea.
- 3. La CES è fermamente convinta che lo sviluppo della democrazia economica in Europa non è necessaria solo da un punto di vista sociale, ma che <sup>essa</sup> aumenta le possibilità di riuscita dell'economia europea nella concorrenza internazionale.
- 4. La CES accoglie con soddisfazione il fatto che la Commissione apra, con il suo Memorandum, un dialogo franco, fra i partners sociali e con le istituzioni europee da una parte e fra i partners sociali fra loro dall'altra. Dopo anni di blocco nel campo della democrazia economica, sia dalla parte degli imprenditori che da quella dei governi,

noi riteniamo che si tratti di un fatto estremamente positivo. Il grande numero di domande alle quali il Memorandum non dà che una risposta parziale, costituisce una sfida per tutte le parti in causa. La CES sottopone a tutti il Memorandum allegato, che spiega e precisa le posizioni sindacali.

5. Alle questioni specifiche poste dalla impostazione globale del Memorandum, la CES dà le seguenti risposte, approfondite nel suo Memorandum allegato:

Carattere facoltativo

6. La CES ritiene utile uno statuto di diritto europeo proprio che abbia carattere facoltativo, a condizione che tale statuto non permetta alle imprese di sottrarsi alle disposizioni di diritto nazionale ed agli accordi collettivi. La garanzia dei diritti acquisiti deve essere parte integrale dello statuto.

Collaborazione ultrafrontaliera

7. La CES ritiene utile la restrizione alla collaborazione ultrafrontaliera delle imprese. Lo statuto della S.E., se è votato, permette sufficienti possibilità alle imprese di adattare le loro strutture alle sfide del mercato interno.

8. La CES conferma ancora una volta il suo rifiuto della 10ª Direttiva (fusione ultrafrontaliera), che non consente alcuna garanzia ed uno sviluppo della democrazia economica in nessuna delle versioni discusse.

Incentivo fiscale per le imprese

Allo stadio attuale dell'informazione, la CES non può esprimere giudizi sull'incentivo fiscale, ma sarebbe errato fare dell'incentivo

... fiscale il solo punto di partenza della discussione riguardo ai vantaggi per le imprese. Vi sarebbe in tal caso il pericolo che le imprese facciano ulteriori pressioni per ottenere altri sgravi fiscali.

#### Competitività

10. Poichè la possibilità della S.E. rischia di aumentare l'ondata di concentrazione nell'economia europea, è necessario rafforzare nettamente il controllo sulla concorrenza a livello europeo.

#### Progressi nella democrazia economica

11. La CES accoglie con soddisfazione il fatto che la S.E. deve essere fondata su una base di consenso. Non si può quindi lasciare alle imprese la libertà di scegliere il modello:

12. La CES è sempre del parere che la creazione della S.E. necessiti di un accordo tramite convenzione collettiva.

13. Affinchè lo statuto della S.E. rappresenti effettivamente un progresso verso una miglior democrazia economica, è necessario rispondere ai seguenti requisiti:

14. Lo statuto deve offrire una dimensione supplementare di partecipazione europea dei rappresentanti dei lavoratori alle decisioni dell'impresa, senza intaccare i diritti nazionali di partecipazione;

15. Indipendentemente dalla scelta dell'opzione, è necessario garantire un'equivalenza delle possibilità d'influenza dei rappresentanti dei lavoratori in rapporto a quella degli imprenditori. La partecipazione su un piano di uguaglianza dei lavoratori (v. Risoluzione IV del Congresso della CES a Stoccolma) deve essere per la CES il filo di Arianna delle tre opzioni proposte;

16. Indipendentemente dalla scelta dell'opzione, la partecipazione della rappresentanza dei lavoratori a livello della sorveglianza e del controllo deve essere la condizione per la costituzione di una S.E. Al momento della scelta delle opzioni, la partecipazione con la parità di diritti dei lavoratori deve essere parte integrante della convenzione. Una rinuncia alla partecipazione dovrebbe essere esclusa.

17. E' necessario accordare ai sindacati a livello nazionale ed europeo una possibilità di intervento che permetta loro di far constatare la conformità di un'opzione convenuta con le esigenze previste nello statuto.

18. E' necessario prevedere la capacità della S.E. di condurre negoziati collettivi.

#### Tutela degli interessi dei lavoratori

19. La CES è convinta che la rappresentanza dei lavoratori a livello di sorveglianza e di controllo non potrà svolgere appieno i suoi compiti qualora non sia messa nella stessa condizione dei rappresentanti dei datori di lavoro che si riuniscono a spese dell'azienda e garantiti dallo statuto.

2. La CES ritiene auspicabile adottare preliminarmente un regolamento dell'informazione e della consultazione dei lavoratori.

**ADOTTATO DAL COMITATO ESECUTIVO DELLA CES NELLA RIUNIONE DEL 6 E 7 OTTOBRE 1988 A MADRID.**

# INTERVENTO DEGLI INTERLOCUTORI SOCIALI NELLA NORMALIZZAZIONE EUROPEA

Risoluzione adottata dal Comitato Esecutivo Ces del 6-7 Ottobre 1988. Madrid

1. La messa in opera del Libro Bianco sulla realizzazione del Mercato Interno, riguarda in particolare la libera circolazione delle merci, dei prodotti e delle macchine.

L'eliminazione delle barriere tecniche, costituite dai sistemi normativi nazionali che condizionano in ogni paese la produzione, la commercializzazione o l'uso dei prodotti e delle macchine, rischia di mettere in causa le acquisizioni ottenute in molti paesi nella ricerca di una maggiore sicurezza, di una maggiore protezione della salute per i consumatori e per i lavoratori.

2. La Confederazione Europea dei Sindacati non potrebbe accettare la messa in discussione di strumenti di controllo e di capacità d'azione a livello nazionale e nelle imprese (partecipazione agli organismi di normalizzazione, ruolo delle ispezioni del lavoro e dei Comitati d'igiene e di sicurezza....) fin tanto che la Comunità non avrà sostituito, strumenti e mezzi di gestione paritari assicurando le stesse garanzie o nuove garanzie per ottenere i migliori livelli di protezione della sicurezza e della salute dei lavoratori e dei consumatori.

3. In questo senso, è imperativo assicurare una coerenza fra produzione e utilizzazione, attraverso un'articolazione ed una complementarietà degli articoli 100 A e 118 A dell'Atto Unico.

4. La CES, (che ricorda il Vertice di Hannover, ha sottolineato: "...L'importanza dell'informazione e della consultazione dei partners sociali durante tutta la realizzazione del mercato unico..." chiede alla Commissione di dare i mezzi ai partners sociali per dominare politicamente e tecnicamente il processo di normalizzazione europeo e di influenzare il suo contenuto, dall'elaborazione delle esigenze fondamentali fino al controllo della messa in opera delle Direttive e della loro applicazione.

5. Allo stesso modo, la CES auspica lo sviluppo della cooperazione fra la CEE e l'AELE e la messa in opera di procedure e di mezzi comuni che consenta uno sviluppo armonioso di tutti i paese europei in materia di salute e di sicurezza.

6. A livello comunitario è necessario dare le competenze ad un'istanza tripartita per trattare l'insieme dei problemi collegati al "nuovo approccio" comunitario in materia di normalizzazione. Tale ruolo potrebbe spettare al Comitato consultivo per la Sicurezza, l'Igiene e la Protezione della Salute sul luogo di lavoro che ha sede a Lussemburgo.

7. Tuttavia, questo Comitato consultivo, con i dovuti mandati, non potrebbe assicurare la sua missione e le sue responsabilità nel caso <sup>non</sup> gli fossero concesse risorse umane e finanziarie supplementari per poter migliorare il suo funzionamento e le sue capacità di valutazione.

8. Allo stesso modo, i partners sociali devono poter disporre di un aiuto tecnico per assicurare un intervento competente a livello europeo, sia in seno ai gruppi d'interesse che li rappresentano in seno ai comitati consultivi che a livello delle istanze comunitarie in causa, in particolare in seno agli organismi europei di normalizzazione che dovranno trattare le norme di salute e di sicurezza sui luoghi di lavoro.

9. Per far fronte a questi problemi, la CES esprime la sua intenzione di creare un "Istituto Europeo per la Prevenzione della Salute e della Sicurezza".

Essa chiede alla Commissione di contribuire al finanziamento di questo Istituto che deve venir incontro ai bisogni espressi al Vertice di Hannover "di assicurare una migliore protezione della salute e

della sicurezza dei lavoratori sul loro posto di lavoro".

10. Quest'Istituto contribuirà inoltre ad un approccio coerente a livello europeo fra paesi comunitari e non comunitari; la CES quindi auspica una cooperazione ed un aiuto dell'AELE.

11. In tal modo si potrà assicurare una maggiore sicurezza, una migliore protezione della salute per i consumatori, i lavoratori e, più generalmente, l'insieme dei cittadini europei.



## MEMORANDUM DELLA C.E.S.

### La situazione di partenza

1. Nel campo della democrazia economica, non sono stati realizzati progressi notevoli dalla creazione della CEE. Ciò non riguarda soltanto o essenzialmente i diversi statuti d'impresa nei vari paesi, ma riguarda soprattutto la mancanza di volontà politica, constatata fino ad ora, di riconoscere un ruolo dei lavoratori, basato sull'uguaglianza dei diritti nelle imprese.

2. Il compimento del mercato interno dà alle imprese una più ampia libertà di decisione.

Nel processo di realizzazione del mercato interno, si sono imposte quasi esclusivamente fino ad oggi, solo le decisioni che permettono alle imprese di agire a modo loro nell'insieme del mercato interno:

- libera circolazione dei beni e dei servizi;
- libera circolazione dei capitali;
- norme e standards uniformati.

La pianificazione delle imprese si orienta sempre più in funzione del mercato interno comune. Se si parla delle possibilità d'influenza a livello nazionale sulle decisioni dell'impresa, si vede aumentare il margine di libertà di decisione delle imprese. A prescindere dalle forme praticate in ogni paese, ne deriva che le forme di partecipazione che i lavoratori sono arrivati ad ottenere, vengono subdolanamente scalzate.

Garantire le forme di partecipazione che esistono a livello nazionale non costituisce una soluzione per influenzare le decisioni dell'impresa che orienta la sua attività economica sull'insieme del mercato interno. Tuttavia, la garanzia legale dei diritti esistenti acquisiti deve costituire la condizione di base sulla quale si deve basare

ogni proposta europea.

3. In queste condizioni di realizzazione del mercato interno, è inaccettabile per i sindacati che le imprese si vedano aprire delle possibilità supplementari nel diritto comunitario, che permettono loro di sottrarsi alla partecipazione dei rappresentanti <sup>dei lavoratori</sup> alle decisioni delle imprese. Rendere possibile la fusione internazionale significherebbe dare alle imprese una nuova possibilità. Ecco perchè i sindacati respingono tale possibilità, almeno alle presenti condizioni.

4. Istituito il "Raggruppamento Europeo d'Interesse Economico" (G.E.I.E.), la CEE ha già creato un tipo di impresa europea che esclude totalmente la questione della partecipazione dei lavoratori. Non si sa ancora come le imprese sfrutteranno le possibilità offerte dalla creazione del G.E.I.E., ma si tratta certamente di un pericoloso precedente che potrebbe causare dei problemi notevoli ai rappresentanti dei lavoratori del G.E.I.E. e quindi ai sindacati europei.

5. Lo scalzamento subdolo dei sistemi nazionali di diritto di partecipazione dei lavoratori non è solo un problema per i lavoratori ed i loro sindacati. Aumentando la libertà di decisione delle imprese nel mercato interno, si restringono le possibilità dei parlamenti nazionali di controllare democraticamente l'economia nell'interesse della società in generale. In tale contesto, non si tratta che dello sviluppo parallelo del mercato interno e della sua dimensione sociale. La creazione di una democrazia economica e sociale a livello europeo diventa una questione cruciale della democrazia nella società. Essa diventa un test di credibilità per il Parlamento Europeo eletto a suffragio diretto.

Le proposte della Commissione riguardo lo statuto della S.A.E.

Generalità

6. Le idee della Commissione partono dalle basi seguenti dello statuto:

- carattere facoltativo : le imprese sono libere di scegliere questa forma giuridica;
- sopranazionale : solo le imprese che hanno stabilimenti o società filiali in almeno due Stati membri, devono poter scegliere questo statuto;
- fiscalmente vantaggioso : attraverso la possibilità di tener conto delle perdite delle filiali e degli stabilimenti all'estero;
- socialmente progressiste: attraverso l'introduzione della partecipazione dei lavoratori;
- simbolico: i modelli riunirebbero ciò che i vari sistemi di diritto di società hanno in comune.

7. Ciò che è positivo in questo Memorandum è:

- che esso fa della presa in considerazione degli interessi di tutte le parti una condizione fondamentale della ristrutturazione economica necessaria;
- che considera la "Società Europea" come uno strumento di cooperazione economica che deve rappresentare un progresso sul piano sociale;
- che rafforza il principio di un equilibrio fra i vantaggi di "statuto" per le imprese ed i diritti dei lavoratori ad una partecipazione totale alle procedure di decisione.

8. Ciò che pone un problema, dal punto di vista sindacale, è essenzialmente:

- la rinuncia all'introduzione statutaria vincolante di un Consiglio d'Impresa previsto nei progetti dello statuto del 1970 e del 1975;
- la rinuncia ad una struttura imposta della direzione dell'impresa;
- una grande scioltezza riguardo i raggruppamenti fra regolamenti dello statuto ed il diritto nazionale;
- una grande flessibilità riguardo al carattere giuridicamente vincolante dei contratti, riguardo alle possibilità di manovra dei sindacati in caso di conflitti, ed alle conseguenze per gli accordi conclusi a livello nazionale.

Le proposte della Commissione in materia di partecipazione dei lavoratori

9. La Commissione esamina quattro possibilità nelle sue proposte di partecipazione dei lavoratori:

- a) Statuto unitario di partecipazione dei lavoratori al Consiglio di sorveglianza (1/3 di azionisti, 1/3 di rappresentanti dei lavoratori, 1/3 di membri cooptati); (prima possibilità)
- b) applicazione del diritto nazionale nella materia. (seconda possibilità)
- c) scelta fra la partecipazione attraverso la via legale e
- d) per via convenzionale (terza e quarta possibilità).

10. La prima possibilità è stata raccomandata dalla CES nella sua presa di posizione nel 1976. La mancanza di volontà politica e la reticenza degli imprenditori hanno reso fino ad ora impossibile un regolamento in materia.

La CES ha invece respinto la seconda possibilità, poichè essa non corrisponde alle esigenze di un nuovo tipo di società europea e non rappresenta alcun progresso.

La terza via proposta dal Memorandum si richiama, nelle parti essenziali, alle proposte già discusse

Essa propone tuttavia nuovi sistemi di realizzazione: Vi dovrebbe quindi essere una possibilità di scelta fra tre modelli.

I modelli prevedono:

- " - l'elezione da parte di lavoratori di una parte dei membri del Consiglio di sorveglianza, per un numero di seggi non inferiori ad un terzo e non superiori alla metà (sistema tedesco)";
- " - la partecipazione dei lavoratori attraverso un organo che rappresenti il personale, distinto dagli organi sociali;
- " - la partecipazione dei lavoratori secondo dei sistemi che sono stati oggetto di un accordo collettivo, da concludersi in seno all'impresa" (Memorandum della Commissione, pag. 18).

La base comune ai tre modelli è il fatto che essi costituirebbero "parte integrante dello statuto della Società Europea (Memorandum).

Valutazione in funzione del Congresso di Stoccolma della CES

11. Il Congresso di Stoccolma ha stabilito chiaramente:

- che i sindacati erano in favore di una base comune, europea, dei diritti dei lavoratori;
- che i sindacati raccomandavano una strategia di democrazia economica, che comprenda tutte le imprese e tutti i livelli di decisione dell'economia e delle società.

Lo Statuto di una S.E. non può assolutamente sostituire l'inserimento nella legge del diritto dei lavoratori nè un'armonizzazione delle strutture delle imprese. Il carattere facoltativo della S.E. non segue quindi un regolamento vincolante. Ma uno statuto su base comune potrebbe far scaturire degli impulsi verso un'armonizzazione.

12. Sulla questione sollevata specificatamente nel Memorandum della Commissione relativa al controllo ed alla partecipazione dei lavoratori, il Congresso di Stoccolma ha preso la posizione seguente:

Il Congresso approva i principi seguenti per l'elaborazione di norme europee che costituiscano le condizioni di una democrazia economica e sociale:

- diritto delle lavoratrici e dei lavoratori di affiliarsi liberamente a dei sindacati, ad una protezione adeguata per le attività sindacali e diritto a riunirsi sui luoghi di lavoro e durante le ore di lavoro;
- diritto alle condizioni materiali dell'esercizio dell'attività sindacale a livello dell'impresa;
- diritto di tutte le lavoratrici e di tutti i lavoratori ad una rappresentanza nelle imprese, a prescindere dalla mole dell'impresa e dalla natura del contratto di lavoro, la composizione democratica di tale rappresentanza non può essere impedita dall'imprenditore;
- diritto dei rappresentanti dei lavoratori ad un'informazione completa, ad una consultazione ed a un negoziato in tutti gli affari importanti dell'impresa, prima che le decisioni vengano prese;
- uguaglianza di diritto per la partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori in tutti i processi decisionali dell'impresa, importanti per i lavoratori;
- estensione dei diritti di rappresentanza a tutti i livelli di decisione, seguendo l'organizzazione delle imprese, che si

orientano sempre più verso il grande mercato europeo. Perciò i rappresentanti dei lavoratori in tutte le imprese, indipendentemente dalla struttura delle imprese attive sul mercato interno, devono avere il diritto di essere informati, consultati sulla pianificazione europea dell'impresa e devono far valere congiuntamente i loro interessi a livello europeo. Il costo della rappresentanza comune a livello europeo, dell'informazione e della consultazione sulla pianificazione europea dell'impresa, deve essere a carico dell'imprenditore ( Estratto della Risoluzione IV "Democrazia nell'Economia e nella società attraverso l'estensione dei diritti dei lavoratori" del 6° Congresso statutario della Cas, Stoccolma 9-13 maggio 1988, Punto 5, pp 1-2).

- diritto d'influenza dei rappresentanti dei lavoratori sulla soluzione dei problemi che riguardano gli interessi dei lavoratori stessi, in particolare per quanto riguarda l'influenza sulla qualità delle decisioni e per bloccare le decisioni che sono già state prese senza essere state negoziate in precedenza con i lavoratori, come pure la possibilità di una procedura di mediazione.
- garanzia di questi diritti a livello europeo attraverso la creazione di un quadro giuridico che possa essere completato da regolamenti contrattuali. Se disposizioni particolari di tale quadro giuridico devono essere realizzate attraverso la convenzione, sarà necessario in tal caso elaborare un quadro di riconoscimento di tali convenzioni, compresi eventuali accordi che riguardano la pianificazione europea d'impresa

Il Congresso sottolinea l'importanza delle rivendicazioni dettagliate che sono state poste dal Comitato esecutivo, per armonizzare il diritto delle società della CEE e per creare delle strutture d'impresa europee. Esso chiede in particolare:

- una distinzione netta fra gli organi che dirigono un'impresa e gli organi che hanno la supervisione ed il controllo di tale gestione;
- l'uguaglianza dei diritti dei rappresentanti dei lavoratori per quanto riguarda la composizione degli organi di sorveglianza e di controllo, compresa la possibilità per i lavoratori ed i loro rappresentanti, di riunirsi in seno a tali organi;
- la costituzione di organi europei di sorveglianza e di controllo che rispondano a queste due esigenze per tutte le imprese europee che operano in più di un paese nella Comunità.

13. Se riportate alle S.E., queste decisioni significano che i seguenti principi sono regolati in modo vincolante dallo statuto della S.E.:

13.1. Possibilità di restrizioni nella scelta dei modelli

- stipulazione vincolante del modello legale (Modello I) quando esiste;
- garanzia delle disposizioni legali che seguitano ad essere applicate per le imprese nazionali nei settori nei quali lo statuto della S.E. non è effettivo, attraverso una....  
..... salvaguardia dei diritti acquisiti dei rappresentanti dei lavoratori e dei loro sindacati;

13.2. Principi al momento della costituzione della S.E.

- scelta del modello da parte dei rappresentanti dei lavoratori e non da parte dell'impresa. Bisognerebbe eventualmente prevedere che l'impresa/imprese, annunciando l'intenzione di costituire una S.E.
  - faccia una proposta sullo statuto, sulla quale bisognerà allora negoziare;
- libera scelta dei lavoratori riguardo alla composizione della delegazione <sup>per il</sup> negoziato, compresa l'inclusione di comitati sindacali europei settoriali o patrocinati dalla CES;

- protezione dei membri della delegazione del negoziato contro ogni trattamento o licenziamento ingiustificato.

13.3. Principi per la S.E.

a) Rappresentanza dei lavoratori a livello europeo

- Possibilità per i sindacati di organizzare riunioni dei rappresentanti dei lavoratori a tutti i livelli, per discutere sugli interessi della S.E. (i dettagli dei regolamenti devono essere determinati nei negoziati).
- presa a carico dei costi da parte dell'impresa;
- invito ai partners del negoziato a definire le procedure d'informazione e di consultazione fra la direzione e la rappresentanza dei lavoratori;
- Possibilità per la S.E. di concludere accordi collettivi.

La CES considera la costituzione di un Consiglio d'Impresa Europeo uno degli elementi essenziali delle proposte del 1970 e 1975. La Commissione ha proposto nel suo memorandum di far sì che questo argomento fosse totalmente oggetto di negoziati. La CES continua a considerare tale rappresentanza necessaria; in mancanza di essa i fondamenti necessari alla partecipazione a livello del Consiglio di Sorveglianza verrebbero a mancare.

E' per tale motivo che è necessario prevedere, nello statuto della S.E., come fa osservare la Commissione, dei raggruppamenti di filiali individuali a tutti i livelli, compreso il livello europeo.

b) Livello di sorveglianza e di controllo

Sulla base delle rivendicazioni della CES, che chiedono una distinzione fra gli organi che gestiscono un'impresa e quelli che ne fanno la supervisione e la controllano, devono essere osservati i principi seguenti per il livello di sorveglianza e di controllo:

- aumenti di capitale;
- importanti investimenti e piani d'investimento per delle S.E.; loro parti d'impresе o le loro società affiliate;
- arresti, trasferimenti di parte delle imprese;
- la pianificazione strategica dell'impresa, compresa quella del personale;
- la nomina o il licenziamento di membri del Consiglio d'Amministrazione e dei verificatori dei conti.

Eguaglianza in materia d'informazione

15. Non bisogna permettere che la direzione delle imprese informi in modo differenziato i rappresentanti degli azionisti ed i rappresentanti dei lavoratori. Vi deve essere almeno un diritto di informazione e di sorveglianza su tutte le operazioni (controllo dei libri, della corrispondenza, delle copie e parti della società) e l'obbligo di rapporto del Consiglio d'amministrazione su tutte le decisioni importanti dell'impresa.

Scelta obbligatoria del modello

16. Bisogna escludere che nelle soluzioni contrattuali la possibilità di partecipazione venga resa inoperante.
17. E' necessario fissare una procedura di registrazione delle SE. La procedura di registrazione della S.E. deve includere la garanzia dell'equivalenza tra le parti.

18. La CES parte dal principio che l'esigenza relativa all'equivalenza esclude totalmente una rinuncia alla partecipazione dei lavoratori al livello della sorveglianza e che essa conduce all'annullamento.

#### Costituzione delle rappresentanze dei lavoratori a livello della sorveglianza

- 19.1. La CES non ritiene indicato stabilire regole uniformi per determinare i rappresentanti dei lavoratori a livello della sorveglianza. Dove sussistono rappresentanze dei lavoratori nelle società in causa, esse devono designare i loro rappresentanti per la struttura europea di sorveglianza. Se non vi è, bisognerebbe garantire che l'imprenditore non ostacoli la nomina di tali rappresentanti.
- 19.2. I sindacati nazionali riconosciuti restano liberi d'organizzare la nomina dei rappresentanti in funzione ai criteri d'importanza numerica del personale, essendo sottinteso che tali rappresentanti possono comprendere anche dei sindacalisti esterni all'impresa, ad esempio in quanto rappresentanti dei comitati settoriali europei. Tale soluzione corrisponde del resto all'apertura da parte del "capitale", prevista nel Memorandum, per designare i rappresentanti del capitale negli organi di sorveglianza.
- 19.3. Dopo Stoccolma, la CES non vede per quale ragione i sindacati affiliati alla CES dovrebbero rifiutare di essere rappresentati a livello di sorveglianza della S.E. Se tuttavia ciò dovesse proporsi in un caso particolare, l'insieme dei rappresentanti dei lavoratori potrebbe allora disporre eventualmente dei seggi vacanti.
- 19.4. Per le S.E. che hanno stabilimenti in altri paesi europei occidentali, la CES pensa ad una rappresentanza dei lavoratori

di tali paesi, come è già prassi corrente per quanto riguarda il "capitale".

#### Riconoscimento vincolante dei regolamenti contrattuali

20. Il riconoscimento vincolante dei regolamenti contrattuali rischia di diventare una delle questioni più difficili nell'armonizzazione del diritto nazionale ed europeo. La CES tuttavia non può rinunciare a chiarire e a regolare tale questione.
21. I sindacati devono in ogni caso avere la possibilità di chiarire i problemi che si pongono, ad esempio l'interpretazione dei testi, sui luoghi di lavoro dell'impresa o della società filiale.

#### Giudizio succinto

##### Equivalenza dei modelli del Memorandum

22. Se vengono applicati i principi menzionati, frutto delle decisioni del Congresso di Stoccolma, ai tre modelli proposti dalla Commissione, è necessario portare delle aggiunte in seguito all'evoluzione delle discussioni.
23. Nel modello 3, si fa riferimento esplicito alla via del negoziato attraverso il quale il modello deve essere realizzato. Nel modello 1 e nel modello 2, non sono esclusi i negoziati. Essi sono anzi necessari, quando, ad esempio, il modello 1 è applicabile ad una S.E. che ha la sede principale in un paese senza regolamento giuridico in materia. La CES non ha obiezioni a che vi sia una opzione di negoziato, a condizione che il quadro di riconoscimento dell'equivalenza dei modelli sia ben definito nello statuto della S.E.

Ciò è del resto già un fatto reale in Svezia ed il terzo modello è stato occasionalmente qualificato come "modello svedese" nei dibattiti pubblici; La partecipazione svedese dei lavoratori è fondata sul principio del negoziato fissato per legge.

24. Dei tre modelli, la Commissione ha definito più chiaramente il modello 2 (partecipazione dei lavoratori attraverso un organo che li rappresenti) nel suo funzionamento (v. punto 10). Un'equivalenza è data con il modello 1 nel principio dell'uguaglianza in materia di informazione (v. punto 15). Tale modello non sembra essere equivalente in materia di obbligatorietà dell'accordo sulle decisioni fondamentali dell'impresa, poiché l'obbligo di sorveglianza 1 (da parte del capitale) avrebbe, in rapporto all'organo di sorveglianza 2 (da parte dei lavoratori), unicamente il dovere di dare le ragioni di un rifiuto della posizione dell'organo di sorveglianza 2. In questo modo, una "partecipazione sul piede di uguaglianza dei rappresentanti dei lavoratori a tutte le decisioni dell'impresa importanti per i rappresentanti dei lavoratori" (Risoluzione del Congresso della CES a Stoccolma) non verrebbe garantita. E' necessario sviluppare di più il modello 2 in questa direzione. Per quanto riguarda l'opzione 3, gli interlocutori sociali devono attenersi a questi dati.

25. Uno sviluppo ulteriore potrebbe, ad esempio aver luogo determinando nei modelli 2 e 3 le procedure di voto in caso di controversia di opinioni, come nel caso del modello 1. Secondo la situazione di partenza dei diritti di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle imprese che si costituiscono in S.E., è necessario prevedere delle garanzie per i diritti acquisiti.

Conseguenze per la situazione dei diritti di società nella Comunità

26. Le possibilità offerte dallo statuto della S.E. alle imprese, sono sufficienti, secondo il parere della CES, per consentire loro di ristrutturarsi nell'ottica del mercato comune. La necessità di una 10ª direttiva non avrebbe una giustificazione.

27. Ma tuttavia è necessario fare altre considerazioni riguardo ad altri aspetti, ad esempio se è necessario associare allo statuto di una S.E. altre forme di cooperazione fra imprese, ad esempio il rilievo di imprese.

Fondamento dello Statuto della S.E.

28. Nel Memorandum non si affronta la questione delle basi che la S.E. deve rivendicare nel Trattato che istituisce la CEE. Secondo il parere della CES, l'insieme dello statuto si deve riferire ad UNA base giuridica.

Un frazionamento dei fondamenti giuridici o la realizzazione dello statuto attraverso vari strumenti giuridici, non solo sarebbero in contraddizione con il postulato di semplificazione, ma ridurrebbe anche le possibilità di realizzare lo statuto.

29. La CES propone che tale statuto sia creato nello spirito di una democratizzazione dei processi di decisione della Comunità Europea, attraverso la collaborazione con il Parlamento Europeo.

Progresso economico e Sociale attraverso lo Statuto della S.E.

30. La strategia di democratizzazione dell'economia proposta dalla CES costituisce, ne siamo certi, un elemento fondamentale di un'organizzazione fruttuosa del mercato interno.

Lo statuto facoltativo di S.E. deve perciò essere inserito in un piano di democratizzazione dell'economia, affiancato dal compimento del mercato interno.

31. Il Memorandum della Commissione autorizza una quantità di possibilità concrete di organizzazione della struttura delle imprese. In pratica, vi potranno essere delle grandi differenze fra i vari statuti di S.E. Una tale ampiezza di gamme non si giustifica se tutti i modelli sono fondati su una base comune e le due parti in causa, il capitale ed il lavoro, dispongano di possibilità equivalenti di organizzare lo statuto delle imprese.





**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**OSSERVAZIONI E PROPOSTE  
IN MATERIA DI PARTECIPAZIONE  
DEI LAVORATORI  
E DI DEMOCRAZIA INDUSTRIALE**

(Assemblea, 31 ottobre 1984, n. 199/146)

**Roma 1984**

## PREMESSA

Il lungo ed approfondito dibattito culturale, svoltosi negli ultimi anni nel nostro Paese sull'evoluzione del sistema di relazioni industriali e lo sviluppo delle numerose iniziative nel frattempo avviate, ha portato, nel corso della VIII e IX legislatura, alla presentazione di tre disegni di legge in tema di « partecipazione dei lavoratori e di democrazia industriale ».

Inoltre nel corso del 1982 si è assistito ad una ripresa di interesse della CEE nei confronti di tali tematiche, già affrontate più volte negli anni 70 ed ora riesaminate alla luce delle pronunce del Parlamento Europeo e del Comitato Economico e Sociale e riproposte formalmente dalla Commissione al Consiglio in documenti del luglio ed agosto 1983.

La Commissione per il Lavoro, la Previdenza Sociale e la Cooperazione del CNEL, ritenendo che il maturare delle opinioni in sede Comunitaria potesse favorire l'individuazione di una sintesi tra le diverse iniziative parlamentari, in data 19 gennaio 1983 ha deliberato di affrontare il tema della democrazia industriale e della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese.

Ottenuta l'autorizzazione da parte della Presidenza del CNEL, la Commissione per il Lavoro, la Previdenza Sociale e la Cooperazione (II) presieduta dal Presidente Piero Boni e composta dai Consiglieri Achille Ardigò, Antongiorgio Benvenuto, Danilo Beretta, Giorgio Coppa, Mario Alberto Coppini, Giorgio Cintolo, Mario Daniele, Gino Giugni, Luciano Lama,

Luigi Marmiroli, Vittorio Merloni, Flavio Orlandi, Fabio Padoa, Orazio Paretti, Attilio Parlagreco, Perusino Perusini ed integrata dai Consiglieri Massimo Alesi, Raffaele Bonino, Fausto D'Elia, Manlio Geronzi, Luigi Mengoni, Elio Pastorino, affidava l'incarico di relatore al Consigliere Danilo Baretta, affiancato da un Gruppo di Lavoro composto dai Consiglieri Achille Ardigò e Fabio Padoa.

Nel mese di marzo 1983 la nota sentenza del Consiglio di Stato, annullando le nomine dei Consiglieri del CNEL di parte sindacale, interrompeva l'esame della pronuncia, che riprendeva solo nella seduta del 7 marzo 1984.

Alla ripresa dei lavori il Consigliere Ardigò, per i suoi impegni accademici, non poteva più partecipare alle sedute del Gruppo di Lavoro, ed al suo posto subentrava il Consigliere Paretti.

Dopo un ampio ed approfondito dibattito la Commissione approvava nella seduta dell'11 settembre 1984 lo « Schema di Osservazioni e Proposte in materia di partecipazione dei lavoratori e di democrazia industriale », trasmettendolo all'Assemblea del CNEL che lo approvava definitivamente nella seduta del 31 ottobre 1984.

## RELAZIONE

## Capitolo I

### Motivi di attualità della tematica relativa alla partecipazione ed alla democrazia industriale

I.1.1 La necessità di consentire spazi più ampi di libertà e di autonomia a quelle categorie di cittadini che la situazione di lavoratori dipendenti pone di fatto in condizione subalterna introduce ed afferma, nel tempo, la pratica della contrattazione; il suo sviluppo, attraverso un progressivo ampliamento dei livelli negoziali, determina una continua dinamica nella definizione dei trattamenti e delle regole relative alle condizioni ed ai rapporti di lavoro.

Peraltro, i limiti dell'esperienza contrattuale divengono sempre più evidenti man mano che si prende coscienza di quanto i suoi reali spazi dipendano da scelte sulla politica economica e sociale maturate e compiute in altre sedi.

Con l'ampliarsi dell'area della contrattazione e dell'acquisizione di sempre maggiori ed estesi significati nella politica del lavoro, si è sviluppato tra i lavoratori un dibattito ed è maturata una presa di coscienza che volge a superare l'antitesi tra conflitto e partecipazione.

Si avvia un processo che qualifica l'azione sindacale come un intreccio di decisioni e di codecisioni, talché la contrattazione è vissuta sempre più chiaramente come momento di partecipazione e determinazione, allo stesso modo col quale l'intesa partecipativa è il risultato di un confronto dialettico.

Il confronto ed il conflitto sociale di questi ultimi anni si sviluppa, appunto, sui temi dell'organizzazione del lavoro in rapporto a quelli più generali dell'organizzazione produttiva e della programmazione economica; il conflitto trova momenti parziali, ma importanti di composizione nella definizione contrattuale dei diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori sulle prospettive delle imprese.

I.1.2 Le esperienze relative all'informazione ed alla consultazione, al di là dei loro sbocchi immediati, alimentano e influenzano il dibattito sui temi più generali della partecipazione e dei suoi possibili modelli, e suscitano iniziative specifiche di carattere legislativo.

E', infatti, generalmente avvertita e condivisa in aree sempre più ampie l'esigenza di un coinvolgimento responsabile dei lavoratori nelle scelte strategiche dell'impresa in ragione del carattere strutturale della crisi in atto e in rapporto alle conseguenze che essa determina sul modello dello sviluppo economico.

Nasce una nuova cultura dell'impresa e si fonda sulla constatazione che tanto più i processi di riconversione produttiva si rendono obbligati ed urgenti e sconvolgono gli equilibri socio-economici di interi territori, tanto più le possibilità di governare tali processi sono legate al consenso sociale.

In questo quadro appare evidente quanto divenga importante affrontare con chiarezza i problemi del rapporto tra il consenso sulla definizione delle scelte nei campi dell'economia e del sociale e l'accumulazione e la redistribuzione della ricchezza. Si fa, intanto, strada e tende ad affermarsi nella cultura dei lavoratori il proposito di far divenire la remunerazione e la redditività del lavoro fattori di stimoli per lo sviluppo economico e per il progresso sociale.

I.1.3 L'ampliamento della partecipazione dei lavoratori e delle loro responsabilità tende ad investire una sfera sempre più ampia di competenze al fine del rafforzamento del sistema democratico. Si considera, infatti, il rischio che, come l'affermazione delle forze sociali è legata — con la crescita economica — al consolidamento della democrazia, così anche il de-

grado economico e produttivo, nonché gli effetti devastanti dell'inflazione possono — in assenza di un ruolo attivo e coerente delle stesse forze sociali — avere per effetto l'indebolimento del sistema democratico.

E', infatti, in un quadro di interessi più generali che si iscrive la necessità di migliorare le relazioni industriali per favorire l'attuazione di politiche capaci di sostenere una ripresa qualificata dell'economia. Di fatto i comportamenti delle parti sociali e del governo pur manifestandosi con qualche contraddizione e notevoli incertezze, danno il segno di una evoluzione travagliata, ma continua dei processi di ridefinizione delle forme e dei modelli di partecipazione.

I.1.4 Proprio tali ricorrenti contraddizioni ed incertezze, al di là dei naturali contrasti tra gli interessi rappresentati, fanno emergere quanto una più ampia e positiva convergenza sui grandi temi dello sviluppo dipenda dalla mancanza di una idonea strumentazione.

I.1.5 Permane infatti assai considerevole la dissociazione tra la prassi di consultazione/trattativa tra governo e parti sociali (non ancora formalizzata e consolidata ma sempre più frequente ed estesa) e le relazioni al livello di impresa e di settore ancora largamente conflittuali.

E' evidente la differenza tra le trattative del governo con le leaderships delle parti sociali, dove è ben presente il quadro complesso della situazione sindacale, politica, economica e sociale e le relazioni nelle imprese, dove il confronto si carica di ben altra radicalità, sviluppandosi in ragione della reciproca forza e capacità di proporre conseguenze in termini diretti ed immediati. Tuttavia l'ampiezza della dissociazione tra i due momenti appare peculiare rispetto alle esperienze di altri paesi; anche se ciò è conseguenza della nostra cultura e delle nostre tradizioni, la dissociazione appare accentuata dalla inadeguata strumentazione e dalla stessa struttura delle nostre relazioni industriali.

I.1.6 Mentre la crisi del Paese richiede risposte politiche, l'orientamento dei lavoratori rischia di qualificarsi, nei fatti,

verso una domanda di tipo congiunturale anche a causa, verosimilmente, del mancato seguito dato ai « contratti per lo sviluppo » od agli accordi relativi alle crisi ed alle ristrutturazioni aziendali. Negli anni '74 e '75 tali accordi riassumevano in un unico contesto le garanzie e le prospettive occupazionali, le mediazioni sulla difesa del potere d'acquisto e sull'organizzazione del lavoro.

Al loro mancato seguito hanno verosimilmente concorso in egual misura la scarsa disponibilità imprenditoriale ad assoggettarsi a vincoli ritenuti incompatibili con l'evoluzione del mercato e della tecnologia, nonché la latitanza dell'iniziativa pubblica; altrettanto verosimilmente vi ha concorso l'assenza di coordinamento tra il « macro » e il « micro » della politica sindacale e le difficoltà di fronteggiare in azienda gli effetti della crisi e dell'innovazione tecnologica. Il superamento di tali difficoltà appare necessario di fronte all'esigenza ormai largamente condivisa di dare applicazione ad una politica dei redditi, ed avviare una coerente programmazione.

I.1.7 Su tali questioni si sono sviluppate molte analisi ed è maturata più di una proposta, arricchendo la dialettica interna del sindacato e tra le parti sociali. L'attenzione verso le problematiche della democrazia industriale, vista come una parte della democrazia economica, ha consentito di metterne sempre più a fuoco i contorni ed ha indotto una sempre più ampia convergenza sulla necessità di una soluzione legislativa.

Oggi, assai più che nel passato, c'è una larga disponibilità verso una legislazione che consolidi, generalizzi e sancisca i diritti di informazione e di consultazione sulla base dell'esperienza contrattuale e che decida se attribuire ad un unico organismo ovvero a due distinti organismi di rappresentanza (uno per la consultazione ed il controllo sull'andamento dell'impresa e uno per la contrattazione) l'esercizio delle funzioni volte a concretare una responsabile partecipazione dei lavoratori e quindi l'affermazione di una più autentica democrazia industriale.

I.1.8 Già nella VIII legislatura erano stati presentati al riguardo due disegni di legge, poi decaduti per l'interruzione

della legislatura stessa; nella IX legislatura è stato presentato un altro disegno di legge che sembra tenere conto dell'evoluzione del dibattito e delle relazioni industriali verificatesi nel periodo trascorso.

I.2.1 In molti altri Paesi l'attenzione e l'impegno sui problemi della partecipazione dei lavoratori ai processi di decisione nei campi economico e sociale sono altrettanto vivi che in Italia, anche se si manifestano in modi e forme differenziate. La sempre maggiore integrazione tra i sistemi economici e produttivi, nonché la natura internazionale della crisi hanno proposto alle istituzioni comunitarie la ricerca di soluzioni convergenti per tale problema. L'iniziativa comunitaria se, da un lato, sottolinea l'interesse generale e l'attualità del problema arricchendolo il dibattito rischia, dall'altro, di accrescerne la complessità.

La proposta della Commissione della CEE, avviata nel 1972, ancora non ha trovato positiva sanzione da parte del Consiglio, talché sono state di recente messe sul tappeto nuove proposte, elaborate dal Commissario Richard.

La situazione offre quindi per lo sviluppo delle iniziative dello Stato e delle parti sociali una possibilità di scelta tra il livello nazionale e quello comunitario. In altri termini si tratta di valutare se risulti più conveniente e produttivo concentrare l'impegno a livello nazionale per sollecitare e favorire la definizione di leggi dello Stato, come domandano talune iniziative parlamentari, ovvero operare a livello comunitario per accelerare la definizione delle due direttive in materia di diritto societario e dell'informazione, alle quali poi adeguare la legislazione nazionale.

I.2.3 Le nuove proposte elaborate dalla Commissione della CEE tengono conto delle pronunce del Parlamento Europeo, del Comitato Economico e Sociale e risentono del lungo e logorante iter che non ha fin qui consentito al Consiglio di prendere, al riguardo, definitive decisioni. Le proposte di modifica si qualificano per due aspetti innovativi: una logica restrittiva dell'area di applicazione delle norme che sanciscono i diritti minimi dei lavoratori alla partecipazione nelle scelte delle imprese;

l'introduzione di meccanismi più flessibili per quanto concerne sia il diritto societario, sia i diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori.

La rinnovata iniziativa della Comunità vale anche a sottolineare come in tutti i Paesi membri le problematiche della democrazia industriale si dimostrino, tra tutte quelle più generali e complesse della partecipazione, le più mature e quindi le più vicine a soluzioni che realizzino le maggiori convergenze possibili, riducendo al minimo le modifiche degli assetti legislativi esistenti.

1.2.4 L'intervento del CNEL può, quindi, concretarsi in una fase nella quale l'attenzione dovuta a ciò che matura a livello comunitario favorisce l'individuazione di una sintesi tra le diverse iniziative parlamentari, il dibattito sempre vivo nel Paese e la definizione di un contributo originale volto ad avviare anche in Italia l'esperienza della democrazia industriale, attuando, così, le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio rese al Parlamento il 4 agosto 1983.

## Capitolo II

### Analisi dei progetti di legge della VIII e IX legislatura; individuazione delle loro affinità e divergenze

II.1.1 Lo sviluppo dell'esperienza e del lungo dibattito culturale svoltosi in questi ultimi anni nel nostro Paese sull'evoluzione del sistema di relazioni industriali ha portato nel corso della VIII e IX legislatura alla presentazione di tre disegni di legge in tema di democrazia industriale.

L'obiettivo cui si tende, come sottolineato nelle relazioni introduttive, è di individuare nuove forme di partecipazione dei lavoratori alle decisioni economiche e sociali anche a livello di impresa mediante strumenti di partecipazione, di informazione e di controllo garantiti non solo dalla contrattazione collettiva, ma anche da norme di legge.

II.1.2 L'esigenza di allargare la rappresentatività sociale coinvolgendo in vario modo il movimento sindacale alle scelte degli operatori economici nelle singole unità produttive nasce da una serie di motivi: la situazione economica attuale, caratterizzata da profondi mutamenti tecnologici ed organizzativi; la necessità per i soggetti economici di operare ai fini di un rilancio degli investimenti e dell'occupazione; il riconoscimento al sindacato del ruolo di « soggetto economico » nelle scelte di politica economica, nel governo del mercato del lavoro, nelle imprese; la definizione del conflitto collettivo come momento

dialettico volto al progresso sociale, nel quale forme di collaborazione non sono incompatibili col contrasto degli interessi.

La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese risponde pienamente allo spirito della Carta Costituzionale che all'art. 46 dispone: « ai fini della elevazione economica e sociale del lavoro ed in armonia con le esigenze della produzione, la Repubblica riconosce il diritto ai lavoratori a collaborare nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende ».

Nessuno tra i disegni esaminati prevede un riferimento esplicito all'art. 46 Cost., ma si può ritenere che tutti e tre questi progetti rientrino nelle previsioni di partecipazione dei lavoratori indicate dalla Costituzione, che ravvisa nella « elevazione economica e sociale del lavoro » l'obiettivo primo cui tendere con la collaborazione, pur se in armonia con le esigenze produttive delle imprese.

II.2.1 Passando all'esame dei singoli progetti, l'ultimo in ordine di tempo è il disegno n. 66 (ROMEI) presentato il 1° agosto 1983 al Senato, e che reca « norme sul piano e sul rendiconto sociale delle imprese e istituzione dei consigli di vigilanza ».

In tale progetto si esclude la codificazione per legge dei diritti di informazione e consultazione già definiti dalla contrattazione collettiva, a differenza di quanto dispongono i disegni di legge precedenti che contengono norme riguardanti tali specifici diritti; ciò anche se, come prevede l'art. 4 del disegno di legge, l'informazione sull'organizzazione e l'attività aziendale viene comunque soddisfatta dalla redazione e pubblicazione del rendiconto sociale secondo lo schema tipo disposto dal CIPI, integrato dal Ministro della Sanità.

II.2.2 Il titolo I prevede infatti l'introduzione del piano e del rendiconto sociale come strumenti di partecipazione sindacale alla gestione dell'impresa.

Secondo il progetto, le società per azioni, le società in accomandita per azioni e gli enti pubblici economici su richiesta degli organismi aziendali delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi, individuabili nelle Rappresentanze

Sindacali Aziendali (art. 19 L. n. 300/1970), hanno l'obbligo di contrattare con i predetti organismi il piano sociale di impresa per ciascuno stabilimento, sede o filiale che occupi più di 300 lavoratori a tempo indeterminato. Il piano sociale riguarda gli elementi essenziali alla vita dell'impresa (struttura aziendale, capacità produttiva, occupazione, costo del lavoro, remunerazioni, relazioni industriali, misure di prevenzione igiene e sicurezza, attività educative e formative).

Il disegno di legge parla esplicitamente di contrattazione tra i sindacati e gli organi societari, prevedendo inoltre, in caso di mancato accordo, un tentativo obbligatorio di conciliazione su iniziativa del Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, a richiesta di una delle parti (artt. 1 e 3).

II.2.3 Strumento di valutazione dell'attività societaria è invece il rendiconto sociale, che deve essere allegato al bilancio economico delle società e degli enti soggetti all'obbligo del piano sociale, deve essere depositato e reso di pubblica conoscenza dal Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale cui va consegnato, come va consegnato alle R.S.A. ed al Consiglio di sorveglianza istituito secondo lo stesso disegno di legge (art. 2).

Il rendiconto sociale corredato da informazioni statistiche che forniscano una rappresentazione dell'attività produttiva riguarda le stesse materie indicate nel piano sociale (art. 3). Si può facilmente osservare che il sindacato e attraverso questo i lavoratori dipendenti, mentre acquista un intervento attivo nella programmazione delle attività e nell'organizzazione dell'impresa (contrattazione del piano sociale), ha invece una funzione recettiva, si potrebbe dire di conoscenza, in sede di verifica dell'attività svolta annualmente (comunicazione del rendiconto sociale).

Lo schema tipo in base al quale va redatto il rendiconto sociale è definito dal Comitato interministeriale per il coordinamento della politica industriale — CIPI — di cui alla L. 12 agosto 1977 n. 675.

II.2.4 Funzioni consultive e valutative spettano invece al Consiglio di vigilanza, che deve essere previsto (a norma del-

l'art. 6, 1° co.) dagli statuti delle società finora considerate e per le quali si specificano le categorie di lavoratori dipendenti ai fini del calcolo del limite numerico di 300 lavoratori a tempo indeterminato: operai, impiegati tecnici e amministrativi, quadri dirigenti intermedi.

Il Consiglio di vigilanza è previsto inoltre per gli enti pubblici economici, le aziende autonome statali nonché le filiali di società multinazionali operanti nel nostro Paese (art. 6, 2° comma).

La più importante innovazione contenuta nel disegno n. 66 consiste proprio nella previsione dei compiti del Consiglio di vigilanza, che deve esprimere pareri e formulare proposte sulle materie di competenza degli organi amministrativi « aventi diretta incidenza sugli interessi collettivi dei lavoratori dipendenti (art. 7, 1° co.) ».

Non è specificato nel disegno di legge quali siano tali materie ed a quale soggetto spetti valutarne il rapporto con gli interessi collettivi dei lavoratori; si può dedurre che ciò spetti agli organi esecutivi dell'impresa, visto che ogni sei mesi questi organi sono tenuti a presentare al Consiglio di vigilanza una relazione scritta sulla situazione economica finanziaria, sull'andamento della produzione e del mercato, sull'occupazione dell'impresa.

Gli organi esecutivi (presidente, amministratore delegato, direttore generale) sono inoltre tenuti ad informare (almeno 40 giorni prima) il Consiglio di vigilanza nel caso in cui il Consiglio di amministrazione debba deliberare su questioni rilevanti per i lavoratori (art. 7, 3° co.).

Il parere del Consiglio di vigilanza non è mai vincolante, anche se è obbligatorio in alcuni casi quali gli atti deliberativi sulle questioni più importanti, con particolare riguardo all'attività aziendale, all'organizzazione, alla produzione, all'occupazione (art. 8).

La composizione del Consiglio di vigilanza (da 5 a 10 eletti) e le modalità della sua costituzione (elezione in eguale percentuale di 4/10 di rappresentanti degli azionisti, e di 4/10 di rappresentanti dei lavoratori dipendenti, mentre la rimanente

percentuale di 2/10 viene nominata per cooptazione da parte degli eletti dall'albo di esperti di relazioni industriali formato e aggiornato annualmente dal CNEL, sentite le organizzazioni sindacali più rappresentative dei lavoratori e dei datori di lavoro) tendono a garantire una rappresentanza paritaria dei contrapposti interessi e una funzione equilibratrice del Consiglio grazie alla presenza di soggetti estranei alla realtà aziendale (art. 9).

Altre norme disciplinano l'elezione del Presidente del Consiglio di vigilanza (art. 11), l'elezione dei rappresentanti degli azionisti e dei lavoratori, tra i quali ogni lista deve contenere almeno un rappresentante degli impiegati e dei quadri dirigenti intermedi (art. 12); esse dispongono pure le cause di ineleggibilità, di decadenza e di revoca dei membri.

11.2.5 L'introduzione di questi elementi di partecipazione nelle società cui si applicano le norme di questo disegno di legge avviene attraverso l'adeguamento degli statuti societari a tali disposizioni innovative. Entro un anno dall'entrata in vigore della legge le società e gli enti debbono infatti adeguare i propri statuti alle norme della legge; in difetto decide il Tribunale competente per territorio, su istanza anche di una delle organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro (art. 14); l'applicazione della legge viene così garantita evitando l'esigenza di una riforma del diritto societario vigente.

11.2.6 Riguardo all'applicazione, la decorrenza viene frazionata nel tempo a seconda della dimensione delle imprese e degli enti, a partire dal 1985 per le imprese maggiori (più di 5.000 dipendenti) fino a comprendere dal 1987 le imprese e gli enti aventi complessivamente più di 300 dipendenti.

Come sanzione in caso di inadempimento agli obblighi disposti in riferimento al piano sociale e al rendiconto sociale, si prevede l'esclusione dall'ammissione o dal godimento delle agevolazioni concesse dallo Stato sotto qualsiasi forma.

11.3.1 Il disegno di legge 4006 (LABRIOLA) reca norme in tema di « diritti di informazione e consultazione dei lavora-

tori nelle imprese a partecipazione al controllo delle società di capitali». Presentato il 15 marzo '83, esso contiene qualche elemento in comune con quanto disposto dal progetto n. 66 e numerose previsioni aggiuntive e divergenti rispetto alle norme esaminate in precedenza.

Nella relazione introduttiva al disegno di legge, la democrazia industriale viene concepita come una realtà più ampia rispetto a quella aziendale; si auspica la realizzazione di un collegamento tra la partecipazione dei lavoratori e delle associazioni sindacali alla gestione dell'impresa e la loro partecipazione al governo dell'economia in generale, ponendo su un binario parallelo l'assunzione di responsabilità derivante dalla partecipazione e la considerazione dei problemi d'ordine generale.

A questo si aggiunge secondo il progetto, la necessità, per realizzare in concreto il progetto di democrazia industriale, di definire procedure e norme di comportamento che legittimino la funzione complessa del sindacato: funzione di rappresentanza nei confronti dei lavoratori ed insieme funzione rivendicativa e partecipativa nei confronti degli organi societari di gestione.

II.3.2 Il titolo I sancisce in primo luogo i diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori e gli obblighi di comunicazione agli organi pubblici.

Il campo di applicazione riguarda le imprese — esercitate in qualsiasi forma — che occupino più di 50 dipendenti, tenendo conto anche dei dirigenti tecnici ed amministrativi, dei quadri intermedi e degli impiegati e degli operai anche in prova o a tempo parziale, degli apprendisti nonché dei lavoratori a domicilio eventualmente utilizzati (art. 1).

Occorre sottolineare che «il diritto» ad essere informati e consultati della struttura, la situazione, la gestione, nonché le prospettive di sviluppo dell'impresa, nei modi e nei limiti previsti dalla legge, spetta ai lavoratori, mentre «l'esercizio» di tale diritto spetta singolarmente a ciascuna delle R.S.A. costituite nell'ambito delle unità produttive tra le quali è possibile l'attuazione di un coordinamento nei modi e nei casi stabiliti dalla legge (art. 2).

L'obbligo di informazione verte su alcune materie di importanza fondamentale alla vita dell'impresa (struttura dell'impresa, situazione finanziaria, investimenti e disinvestimenti, occupazione, organizzazione del lavoro) e riguarda la direzione delle imprese.

II.3.3 Per ciò che concerne la consultazione, la direzione delle imprese è tenuta a consultare obbligatoriamente le R.S.A. prima di adottare decisioni in alcune materie predeterminate seguendo nei tempi (60 giorni prima) e nei modi (art. 4) una procedura che in sostanza coinvolge direttamente le rappresentanze dei lavoratori; queste sono infatti tenute a formulare osservazioni sulle decisioni in oggetto, anche mediante un esame congiunto con la direzione dell'impresa anche se a quest'ultima spetta in ogni caso il diritto di adottare i provvedimenti preannunciati. Ampio spazio è riservato alla contrattazione collettiva circa la definizione dei modi e dei termini di informazione e consultazione, diretta non solo alle R.S.A., ma anche agli organi nazionali e regionali preposti alla programmazione economica e alla gestione del lavoro.

II.3.4 Analogamente a quanto dispone il disegno di legge n. 66, anche il D.L. 4006 prevede nelle società di capitali un Consiglio di sorveglianza al quale si affianca al titolo II l'istituzione dei Controllori dei conti. Il campo di applicazione comprende le società per azioni, in accomandita per azioni e a responsabilità limitata che occupino almeno 500 lavoratori. In esse verrà soppresso il Collegio sindacale (art. 7).

L'istituzione del Consiglio di sorveglianza presuppone la modifica del Consiglio di amministrazione, che viene limitato al numero di amministratori necessario alla gestione della società e comprende per gli affari sociali, del personale e sindacali, un Direttore il cui nominativo va comunicato alle R.S.A.

Una differenza fondamentale rispetto a quanto si prevedeva sul disegno di legge n. 66 riguarda i compiti del Consiglio di sorveglianza. Esso assume poteri non solo consultivi (con l'esprimere pareri e formulare proposte), ma di effettivo controllo sull'amministrazione della società; tali poteri non sono diretti solamente a tutelare l'interesse collettivo dei lavoratori,

ma anche quello dei creditori sociali e degli stessi soci (art. 9). A ciò si aggiunge il potere di negare l'autorizzazione al Consiglio di amministrazione di adottare determinati provvedimenti (in materie specifiche) rinviando il giudizio all'Assemblea sociale. Tali ampi poteri vengono sostenuti da una serie di disposizioni dirette a fornire al Consiglio di sorveglianza tutte le informazioni necessarie per adottare le proprie deliberazioni (comunicazione ogni 3 mesi di un Rapporto sugli affari sociali e sulla situazione patrimoniale, e all'inizio di ogni esercizio di una Relazione programmatica).

I singoli membri del Consiglio di sorveglianza possono procedere ad atti di ispezione e controllo, chiedere informazioni e chiarimenti, ma hanno anche doveri e responsabilità. Hanno il dovere di svolgere i loro compiti con la diligenza del mandatario e sono solidalmente responsabili con gli amministratori e con i controllori dei conti ai sensi dell'art. 2407 c.c.. In caso di codeterminazione i membri di parte lavoratrice rispondono solo se sussista dolo o colpa grave. La previsione esplicita di una responsabilità per i membri del Consiglio di sorveglianza è un elemento innovativo rispetto alle disposizioni del disegno di legge n. 66 e sta ad indicare una differenza di ruolo che il Consiglio assume nei due progetti. Nell'uno esprime pareri sulle deliberazioni degli organi amministrativi in materie direttamente incidenti sugli interessi dei lavoratori, mentre nell'altro partecipa alla gestione della società con poteri di autorizzazione per talune deliberazioni del Consiglio di amministrazione in casi previsti, e riveste ampie funzioni di vigilanza. Il disegno di legge prevede espressamente per i membri del Consiglio e per il Presidente, un compenso fissato dall'Assemblea dei soci che deve altresì stabilire un Fondo per il lavoro istituzionale dell'organo (art. 10).

Il numero dei membri del Consiglio di vigilanza varia da 5 a 25 in proporzione al numero dei lavoratori occupati nella società, assicurando in ogni caso la maggioranza ai rappresentanti dei soci (art. 11); la nomina spetta all'Assemblea dei soci secondo i requisiti di eleggibilità previsti dal disegno di legge (art. 12) e l'insediamento del Consiglio deve avvenire entro due anni dall'entrata in vigore della legge; dopo di esso si riunisce in via ordinaria ogni tre mesi (art. 14).

Il progetto contiene inoltre norme sull'elezione del presidente del Consiglio di sorveglianza (art. 13), regola la durata e la revoca dei membri (art. 16) e dispone la presentazione da parte del Consiglio di una relazione annuale in cui formulare osservazioni e rilievi sull'esercizio sociale prima della discussione del progetto di bilancio in Assemblea e sulla base di una relazione degli amministratori e dei Controllori dei conti (art. 15).

Nel Consiglio di sorveglianza la parte lavoratrice non è sempre rappresentata: può esserlo su richiesta dei lavoratori dipendenti nella percentuale stabilita, o su richiesta degli organi sindacali che indicano tra i dipendenti a tempo indeterminato un referendum per esercitare la facoltà di immettere rappresentanti dei lavoratori nel Consiglio stesso (art. 17). I rappresentanti dei lavoratori devono essere eletti, in quote proporzionali possibilmente paritarie dai dipendenti dell'impresa fra i dipendenti stessi e dai sindacati maggiormente rappresentativi di categoria per decisione delle loro istanze regionali o nazionali. In ogni caso nelle quote degli eletti saranno rappresentate le categorie degli operai, degli impiegati, dei quadri e dei dirigenti; i procedimenti elettorali e le designazioni da parte dei sindacati sono disciplinate dalla legge (artt. 19 e 20).

Tutte queste previsioni possono essere regolate più specificamente dalla contrattazione collettiva ed in tal modo adeguate alle singole realtà aziendali, ma non è modificabile la facoltà di codeterminazione esercitabile tramite il referendum tra i lavoratori (art. 22).

Il Consiglio di sorveglianza può avere compiti ancora più rilevanti in seno alla gestione societaria in quanto « in deroga all'art. 2383, 1° co., codice civile, col voto favorevole di tanti soci che rappresentano più della metà del capitale sociale l'Assemblea può autorizzare il Consiglio di sorveglianza a nominare i membri del Consiglio di amministrazione ». In caso di codeterminazione i lavoratori partecipano all'autorizzazione di tale decisione che comunque diviene operante solo in seguito alla ratifica dei lavoratori aventi diritto di voto (art. 25).

II.3.5 Passando ai Controllori dei conti, questi nel numero minimo di tre sono nominati dal Consiglio di sorveglianza

per un periodo massimo di tre anni, svolgono la loro attività di controllo sulla contabilità sociale, il bilancio e conto profitti e perdite, libri e scritture contabili, patrimonio sociale, predisponendo annualmente una relazione tecnico-contabile in occasione della discussione sul progetto di bilancio; possono svolgere in ogni momento ispezioni e controlli anche senza preavviso.

Il ruolo dei Controllori dei conti ricalca quello del Collegio sindacale del quale questo progetto di legge all'art. 7 prevede la soppressione, anche se la presenza del Consiglio di vigilanza comporta un collegamento tra i Controllori dei conti e il Consiglio stesso al quale questi debbono comunicare gli accertamenti eseguiti e i riscontri effettuati (art. 23 requisiti personali di eleggibilità); le cause d'incompatibilità e le responsabilità dei Controllori dei conti sono espressamente previsti (art. 24).

II.3.6 In tema di sanzioni, queste si differenziano notevolmente rispetto a quelle previste dal disegno n. 66.

L'inosservanza degli obblighi d'informazione e consultazione costituisce condotta antisindacale, con la possibilità per il giudice di sospendere il procedimento se entro un termine da lui fissato l'impresa nel costituirsi si dichiara disposta in concreto ad ottemperare agli obblighi violati. In caso contrario è prevista una penale di carattere pecuniario.

In caso di inosservanza degli obblighi di comunicazioni verso gli organi pubblici è previsto l'intervento dell'Ispettorato del lavoro e il pagamento di una penale, con possibilità di sospensione — o di revoca — di benefici fiscali, creditizi e finanziari a carico dello Stato o di altro ente o organo pubblico, comunque erogati. Costituirà condotta antisindacale anche la mancata attivazione da parte dell'assemblea della costituzione del Consiglio di sorveglianza e la mancata comunicazione nei modi previsti dal disegno di legge, mentre per la mancata collaborazione degli amministratori verso il Consiglio di sorveglianza e i Controllori dei conti, ogni membro del Consiglio può presentare ricorso al presidente del Tribunale che deciderà con decreto immediatamente esecutivo (art. 30).

II.4.1 L'ultimo disegno di legge considerato è il n. 3480 (MANFREDI) presentato il 15 giugno 1982 e reca « Norme sulla democrazia industriale ». Questa proposta riguarda tre principali argomenti: il diritto d'informazione e di consultazione, la costituzione del Consiglio di garanzia, i nuovi compiti da affidare al CNEL. La previsione per legge di un diritto di informazione e di consultazione viene introdotta con lo scopo di consolidare i risultati già acquisiti dalla contrattazione collettiva soprattutto a livello aziendale. Lo spirito della proposta di legge verte sulla necessità di realizzare lo sviluppo di nuove forme partecipative delle forze lavoratrici alla vita economica e sociale, sia a livello d'impresa sia nell'ambito della politica economica del Paese. Nelle imprese la democrazia industriale si rende effettiva coinvolgendo i lavoratori non nella gestione aziendale, che rimane comunque compito dell'imprenditore, ma con la presenza diretta dei lavoratori in nuovi organismi che si affianchino alle strutture direttive dell'impresa.

II.4.2 Il diritto di informazione e di consultazione (artt. 1 e 2) è posto in una logica analoga a quanto disposto nel disegno di legge n. 4006, con la differenza che soggette all'obbligo sono qui le imprese industriali commerciali dei servizi e dell'agricoltura con unità produttive che occupino più di 100 dipendenti, mentre destinatarie delle informazioni sono sempre le R.S.A. e analoghe sono le materie oggetto dell'obbligo di informazione e consultazione. Si rinvia invece alla contrattazione collettiva (art. 1) riguardo alle modalità e alle procedure di svolgimento di appositi incontri nel corso dei quali verranno fornite le informazioni prescritte e si attuerà l'esercizio del diritto di consultazione.

La consultazione è obbligatoria per determinate materie e comporta il vincolo di sentire il parere delle R.S.A. sulle materie espressamente indicate, prima di adottare le relative deliberazioni.

Un elemento innovativo consiste nell'introduzione di una procedura diretta ad accertare la violazione degli obblighi di informazione e di consultazione mediante il ricorso ad un collegio arbitrale; quest'ultimo espletterà un tentativo di concilia-

zione, e ove questa non riesca, emanerà un lodo, senza l'obbligo di applicare le norme del c.p.e. sull'arbitrato.

11.4.3 Come sanzione, la violazione degli obblighi previsti comporterà la perdita delle agevolazioni creditizie e tributarie concesse sotto qualsiasi forma dallo Stato o da altre p.a. finché perduri l'inadempienza, come disposto anche dal disegno di legge n. 66 (art. 3).

11.4.4 Funzioni consultive spettano invece al Consiglio di garanzia (analogo al Consiglio di vigilanza, disegno n. 66 e al Consiglio di sorveglianza, disegno n. 4006) introdotto mediante modifica dello Statuto o dell'atto costitutivo nelle società per azioni che occupino complessivamente più di 500 dipendenti.

Il numero dei membri va da sei a quindici; essi sono eletti per 1/3 dagli azionisti, per 1/3 dai dipendenti e per il rimanente nominati per cooptazione tra persone indipendenti su una lista formata e aggiornata dal CNEL. Tra gli eletti dai lavoratori vanno « adeguatamente rappresentate » le categorie di lavoratori presenti nella società o nelle sue unità produttive (art. 4).

Anche questo disegno di legge disciplina la durata del Consiglio, le modalità di convocazione, l'elezione del presidente. Sui poteri del Consiglio di garanzia, il disegno in esame prevede l'obbligo di sentirne il parere da parte degli amministratori nel caso di determinate deliberazioni riguardanti in particolare l'attività della società, l'organizzazione, i rapporti con altre società, gli interventi sul capitale sociale, la cessazione o i trasferimenti di aziende (art. 5). Il compito è essenzialmente consultivo e del parere va fatta menzione nelle deliberazioni sociali.

Nel confronto con i progetti esaminati in precedenza, rispetto al disegno n. 66 manca il riferimento agli interessi collettivi dei lavoratori e la possibilità di formulare proposte, mentre rispetto al disegno n. 4006, alla funzione consultiva non si affianca quella di controllo a tutela degli interessi dei creditori sociali, dei lavoratori e degli stessi soci.

I rappresentanti dei lavoratori sono eletti a scrutinio segreto; sono elettori tutti i lavoratori occupati nelle unità produttive delle società senza ulteriori precisazioni, mentre possono essere eletti solo i lavoratori dipendenti (art. 6).

Il progetto definisce i casi di ineleggibilità, di decadenza e di revoca dei membri del Consiglio di garanzia (art. 7).

11.4.5 Infine, allo scopo di ridurre la conflittualità in occasione dei rinnovi contrattuali di carattere nazionale e di trattative sindacali che interessino grandi settori produttivi, escluso il settore del pubblico impiego, si assegna al CNEL il compito di svolgere indagini per fornire dati e valutazioni alle parti contraenti; ciò su richiesta del Governo o delle stesse parti anche con l'indicazione dell'ambito di svolgimento e dei tempi di attuazione (art. 8).

11.4.6 Tra i progetti esaminati, questo più degli altri tende a costituire in tema di democrazia industriale un quadro legislativo limitato a definire il progetto di partecipazione per grandi linee, indicandone i soggetti e l'oggetto, ma lasciando alla contrattazione collettiva la disciplina delle modalità e delle procedure all'interno delle singole unità produttive.

### Capitolo III

#### Analisi dei progetti formulati in sede comunitaria

III.1 In sede comunitaria il problema della partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese è stato affrontato più volte dagli anni '70 fino ai nostri giorni con la presentazione di una serie di proposte di direttive a volte distinte in modo che le disposizioni dell'una non pregiudicassero quelle dell'altra, a volte connesse ed intese ad apportare modifiche alle precedenti.

In campo internazionale si verifica un notevole diffondersi della partecipazione dei lavoratori alle scelte delle imprese, soprattutto nei paesi maggiormente industrializzati. In essi si sono consolidate diverse forme di partecipazione.

E' utile un riferimento alle esperienze degli altri Paesi europei nei quali la democrazia industriale si è realizzata attraverso modelli correlati ai diversi contesti socio-economici, sindacali e culturali: e soprattutto a quelle della Germania, Gran Bretagna, Francia, Svezia e Olanda. Il processo di democratizzazione delle scelte è stato colà attuato nelle imprese sia mediante la contrattazione sia con norme di legge con la definizione di obiettivi, di ruoli e di procedure tendenti a rendere effettiva la partecipazione dei lavoratori.

Tra le proposte formulate nella Comunità Europea occorre considerare anzitutto il progetto di « Quinta direttiva » presentata al Consiglio nel 1972 in materia di struttura delle società

per azioni al quale è seguita il 19 agosto 1983 una « Proposta modificata di Quinta direttiva ». Nel 1975 la Commissione aveva pubblicato un « Libro verde » sulle questioni più importanti sorte dopo la presentazione della « Quinta direttiva » in particolare circa la struttura amministrativa delle società per azioni e la partecipazione dei lavoratori. Anche il Comitato Economico e Sociale aveva espresso nel 1974 e nel 1978 due pareri sulla proposta; infine il Parlamento Europeo si era occupato del problema prima in Commissione, esaminando proposta del 1972 e « Libro verde », poi nel 1982 in Assemblea plenaria, emettendo un proprio parere.

III.2.1 La Quinta direttiva riguarda la struttura delle società per azioni, i poteri e gli obblighi dei loro organi sociali, considerando anzitutto che queste società più delle altre, hanno attività che si estendono oltre i confini nazionali; essa si compone di cinque capitoli diretti a definire la struttura delle società, il sistema dualistico, l'Assemblea generale, l'approvazione e controllo dei conti annuali, e infine alcune disposizioni generali.

La direttiva può porre misure di coordinamento allo scopo di unificare il diritto societario fra tutti i Paesi della Comunità. Essa predispone una struttura dualistica delle società per azioni, statuendo l'ingresso dei rappresentanti dei lavoratori in un Consiglio di sorveglianza, distinto dall'Assemblea degli azionisti e dal Comitato direttivo. Dall'applicazione della direttiva gli Stati membri potevano escludere le società cooperative. Tra le disposizioni contenute esamineremo quelle che più direttamente incidono sulla struttura amministrativa delle società e quindi sulla composizione e attribuzione dei loro organi, e quelle che riguardano la partecipazione dei lavoratori alla vita sociale; ciò parallelamente a quanto è stato illustrato in precedenza esaminando le proposte di legge formulate in Italia, nell'VIII e IX legislatura.

III.2.2 La struttura delle società deve prevedere almeno tre organi distinti: l'organo di direzione, incaricato della gestione e della rappresentanza; l'organo di vigilanza che ha il compito di controllare l'attività dell'organo di direzione; l'Assemblea generale degli azionisti (art. 2).

III.2.3 I membri dell'organo di vigilanza nominano quelli dell'organo di direzione.

Nelle società che occupano più di 500 salariati, i membri dell'organo di vigilanza sono nominati per 2/3 dall'Assemblea generale, e per un terzo dai lavoratori o dai loro rappresentanti o su proposta di entrambi; per i primi due terzi gli Stati membri possono prevedere competenze diverse da quella dell'Assemblea generale. Nelle società che occupano un numero inferiore di dipendenti, i membri dell'organo di vigilanza sono nominati per cooptazione, con possibilità per l'Assemblea di fare opposizione alla nomina di un candidato proposto; in tal caso costui potrà essere nominato solo dopo che un organo indipendente di diritto pubblico abbia dichiarato infondata la opposizione stessa (art. 4).

I membri possono essere solo persone fisiche. Per entrambi gli organi vengono stabilite la durata della carica, le incompatibilità, le modalità della revoca, gli obblighi nei confronti dell'Assemblea.

L'organo di vigilanza ha poteri di controllo e di autorizzazione nei confronti dell'organo di direzione, ha diritto di conoscere l'andamento dell'attività sociale (l'organo di direzione deve presentare almeno ogni tre mesi un rapporto sull'andamento degli affari e, entro tre mesi dalla chiusura di ogni esercizio, il progetto di bilancio annuale, nonché il progetto di relazione sulla gestione); può procedere alle necessarie verifiche, prendere conoscenza di relazioni e documenti (art. 11).

L'autorizzazione dell'organo di vigilanza deve essere richiesta per le decisioni riguardanti alcune questioni fondamentali per la vita sociale come chiusura o trasferimento dell'impresa, limitazioni o ampliamenti dell'attività, modifiche dell'organizzazione, cooperazione con altre imprese.

Non sono specificati le modalità e i tempi in cui l'organo di vigilanza è tenuto a fornire l'autorizzazione prescritta, né le conseguenze in caso questa venga negata. Si tratta cioè di disposizioni dirette a indicare agli Stati membri i compiti dell'organo di vigilanza e i relativi obblighi dell'organo di direzione, senza puntualizzare le relative procedure.

Alcune disposizioni disciplinano espressamente la responsabilità dei membri di entrambi gli organi; l'art. 14 rinvia alla legislazione degli Stati membri circa la responsabilità civile, per garantire almeno il risarcimento del danno subito dalla società o quello subito personalmente da un azionista o da un terzo a causa di violazione della legge o dell'atto costitutivo o di altri atti colposi. Ciascun membro porta una responsabilità solidale e illimitata, che per i membri dell'organo direttivo non viene meno in caso di autorizzazione da parte dell'organo di vigilanza e nemmeno in caso di scarica data dall'Assemblea generale. L'azione sociale di responsabilità (che può essere promossa in casi determinati anche da uno o più azionisti) viene deliberata dall'Assemblea generale, ma può essere esercitata anche da un creditore che non riesca ad ottenere il pagamento della società debitrice. Il termine per l'esercizio delle azioni di responsabilità non può essere inferiore a tre anni dal fatto o dalla sua scoperta. L'esercizio dell'azione è rinunciabile da parte della società solo con modalità e a condizioni prestabilite (art. 14 e 21).

III.2.4 La proposta di direttiva (dall'art. 22 all'art. 47) tratta dell'Assemblea generale, definisce le formalità di convocazione, la partecipazione degli azionisti, l'ipotesi di conferimento di rappresentanza, le modalità delle deliberazioni, i casi di nullità o di annullamento delle deliberazioni assembleari. Tali disposizioni, dirette a disciplinare l'attività e i compiti dell'Assemblea, non riguardano specificamente la questione della partecipazione dei lavoratori, ma incidono in modo significativo sulla struttura sociale. Del resto tutta la « Quinta direttiva », pur contenendo in tema di partecipazione norme che impongono la presenza nell'organo di vigilanza di almeno un terzo dei membri nominato dai lavoratori o dai loro rappresentanti, mira più che altro a definire la struttura amministrativa delle società per azioni delineando paritariamente i poteri e gli obblighi dei suoi organi.

III.2.5 Altre disposizioni regolano l'approvazione e il controllo dei conti annuali; il bilancio annuale è approvato dalla Assemblea generale; le legislazioni degli Stati membri possono tuttavia prevedere « che esso sia approvato non dall'Assemblea

106

generale, ma dall'organo di direzione e dall'organo di vigilanza, a meno che i due organi decidono in modo difforme e non pervengano ad un accordo » (art. 48, 1° e 2° co.); questo è un potere particolarmente incisivo che le leggi dei singoli Stati possono attribuire ai due organi societari.

Una o più persone debbono essere incaricate della revisione dei conti della società (almeno del bilancio annuale e della relazione sulla gestione); esse sono nominate dall'Assemblea generale o in mancanza, su richiesta dell'organo di direzione, o di vigilanza o di qualsiasi azionista, dal Tribunale, il quale esercita, su richiesta, anche poteri di revoca per giusta causa. Sono definiti anche la durata della nomina, i casi di incompatibilità e di revoca, la retribuzione dei Revisori. Ad essi si attribuisce il compito di redigere una relazione indicante se il bilancio annuale e la relazione sulla gestione sono conformi alla legge e all'atto costitutivo e di formulare osservazioni sui fatti accertati che rappresentino un pericolo per la situazione finanziaria della società.

Se non ci sono riserve, devono darne attestazione sul bilancio annuale; in caso contrario l'attestazione deve essere accompagnata da riserve o essere rifiutata (art. 48 e 63).

L'art. 64 prevede l'entrata in vigore della direttiva, rimasta peraltro inattuata, dopo 18 mesi dalla sua notifica.

III.2.6 Riguardo al problema particolare della democrazia industriale, la Quinta direttiva non codifica espressamente il diritto di informazione e di consultazione dei lavoratori e delle rappresentanze sindacali all'interno delle società. Essa prevede una presenza dei lavoratori in seno all'organo di vigilanza, ma non specifica quali categorie vadano rappresentate.

L'organo di vigilanza ha ampi poteri, non solo di controllo e di conoscenza degli affari sociali, ma per alcune decisioni dell'organo di direzione anche di autorizzazione riguardanti materie determinate.

III.3.1 Il 19 agosto 1983 è stata presentata dalla Commissione al Consiglio una Proposta modificata della Quinta diret-

tiva. Questa proposta tiene conto dell'esigenza — rilevata dal Parlamento Europeo e dal Comitato Economico e Sociale nei rispettivi pareri — di realizzare una maggiore flessibilità per quanto riguarda sia la struttura amministrativa delle società sia la partecipazione dei lavoratori.

Per grandi linee, le modifiche previste in questa proposta concernono la possibilità per gli Stati membri di prescrivere per le società per azioni una struttura amministrativa dualistica (organo di vigilanza e organo di direzione) ovvero di consentire alle stesse società la facoltà di scegliere fra una struttura dualistica e una struttura unitaria comprendente un unico organo amministrativo. Il sistema unitario dovrà comunque presentare caratteristiche tali che ne consentano l'armonizzazione con il sistema dualistico (art. 2).

III.3.2 Nel sistema dualistico la società è amministrata da un organo di direzione operante sotto il controllo di un organo di vigilanza. I membri dell'organo di vigilanza sono nominati esclusivamente dall'Assemblea generale nelle società della Comunità che occupano un numero di lavoratori inferiore a 1.000, ivi comprese anche le filiali; nelle altre, gli Stati membri devono prevedere la partecipazione dei lavoratori alla nomina. La partecipazione dei lavoratori deve essere regolamentata secondo quattro modelli alternativi: 1) partecipazione attraverso la presenza di rappresentanti dei lavoratori nell'organo di vigilanza; 2) partecipazione alla nomina dei membri dell'organo di vigilanza attraverso procedure di cooptazione; 3) partecipazione attraverso organi di rappresentanza dei lavoratori a livello della società, ma distinti dagli altri organi societari; 4) partecipazione attraverso procedure analoghe a uno dei tre modelli precedenti previste nei contratti collettivi (art. 4).

In deroga a quanto stabilito, gli Stati membri possono prevedere che non più di un terzo dei membri dell'organo di vigilanza sia nominato diversamente rispetto alla procedura di nomina da parte dell'Assemblea generale degli azionisti o dei lavoratori, o mediante cooptazione; in ogni caso quando è prevista, la rappresentanza minima dei lavoratori rimane comunque obbligatoria (art. 4a).

1) Nel modello di partecipazione dei lavoratori alla nomina dei membri dell'organo di vigilanza, si propone che la quota rappresentata dai lavoratori sia pari ad un minimo di un terzo ed a un massimo della metà; anche in questa ultima ipotesi tuttavia la procedura deve garantire che le decisioni siano prese in ultima istanza dai membri nominati dall'Assemblea generale (art. 4b, par. 2).

2) Riguardo alla partecipazione alla nomina mediante cooptazione, si chiarisce quanto già prevedeva la Quinta direttiva del '72: i membri dell'organo di vigilanza sono nominati dallo stesso organo per cooptazione, con possibilità di opposizione dell'Assemblea nei casi e nei modi stabiliti (art. 4c).

3) La possibilità di partecipazione tramite un organo di rappresentanza dei lavoratori della società comporta per tale organo il diritto di informazione e consultazione sulla gestione, la situazione, l'evoluzione e le prospettive future della società, la sua posizione concorrenziale e creditoria, i piani di investimento e garantisce in genere gli stessi diritti di informazione conferiti ai membri dell'organo di vigilanza. Nei casi di consultazione obbligatoria, qualora l'organo di vigilanza non tenga conto del parere formulato, deve comunicare i motivi; inoltre la legge, lo statuto o l'atto costitutivo possono estendere l'obbligo di consultazione ad altre operazioni (art. 4d).

4) Sistemi di partecipazione possono essere previsti dai contratti collettivi. In questa ipotesi ampia libertà è lasciata alla contrattazione circa il modo e le procedure per realizzare tale partecipazione, purché siano rispettati i principi fondamentali in tema di elezione, nell'organo di vigilanza e di libertà di espressione dei lavoratori (art. 4e).

Qualora entro un anno dall'applicazione della direttiva le parti non concludano alcun contratto collettivo o non sia stipulato un nuovo contratto entro un anno dalla scadenza di quello precedente, la partecipazione deve essere disciplinata secondo uno degli altri modelli previsti dalla legge (art. 4h).

I principi fondamentali concernenti la nomina dei rappresentanti dei lavoratori (ai quali ci si è riferiti) mirano a garan-

tire il carattere democratico di ogni sistema di partecipazione; infatti essi sono diretti ad assicurare la tutela delle minoranze, la partecipazione di tutti i lavoratori alle elezioni, lo scrutinio segreto, la libertà di espressione.

III.3.3 Il sistema unitario prevede un organo di amministrazione composto da membri dirigenti, ai quali spetta la gestione della società, e in numero superiore da membri non dirigenti che hanno funzioni di controllo sull'organo dirigente di cui eleggono i membri. La direttiva lascia impregiudicate le legislazioni nazionali a norma delle quali la nomina o la revoca di un membro non può avvenire contro il parere della maggioranza dei membri nominati dai lavoratori (art. 21a).

Anche nel sistema unitario è prevista la partecipazione dei lavoratori con disposizioni che equivalgono per grandi linee ai principi disposti nel sistema dualistico.

I modelli sono tre:

1) Partecipazione dei lavoratori alla nomina dei membri non dirigenti dell'organo di amministrazione secondo modalità simili alla nomina dei membri dell'organo di vigilanza (almeno un terzo fino al massimo della metà; gli altri sono nominati dall'Assemblea generale (art. 21d).

2) Partecipazione tramite un organo di rappresentanza dei lavoratori della società, con la previsione esplicita dei diritti di informazione e di consultazione (art. 21a).

3) Partecipazione mediante sistemi previsti dai contratti collettivi, disciplinata sull'esempio della normativa prevista nel sistema dualistico.

Con la normativa disposta nel sistema unitario, si realizza in sostanza una partecipazione dei lavoratori nei diversi livelli di cui si compone la struttura amministrativa della società. Infatti i lavoratori possono nominare una parte dei membri non dirigenti, i quali eleggono a loro volta i membri dirigenti nell'ambito di un organo di amministrazione avente natura unitaria.

E' escluso invece, nel sistema unitario, il riferimento ad un modello basato su procedure di cooptazione, in considerazione del fatto che tali procedure attualmente esistono solo nel contesto di strutture dualistiche e non sono applicate in nessuno Stato membro le cui società sono amministrare con la struttura unitaria.

III.3.4 Queste sono in generale le differenze fondamentali tra la Quinta direttiva e la Proposta modificata. Ad esse si può aggiungere l'obbligo per la Commissione di presentare al Consiglio e al Parlamento, entro cinque anni dalla data di applicazione della direttiva negli Stati membri, una relazione sulle esperienze acquisite in sede di applicazione con particolare riguardo alla partecipazione e rappresentanza dei lavoratori in seno alle società (disposizioni generali - Capitolo VII).

In merito alla partecipazione, è consentita agli Stati membri la deroga di alcune disposizioni per fini specifici e per le società che si trovino in particolari condizioni (impresa madre di un gruppo, società di partecipazione finanziaria, impresa figlia di un gruppo) purché siano garantiti in ogni caso gli interessi dei lavoratori, degli azionisti e dei creditori.

In sostanza, con la Proposta modificata di Quinta direttiva si sono voluti introdurre elementi di maggiore flessibilità, consentendo agli Stati membri di scegliere tra una serie di soluzioni alternative circa la struttura amministrativa delle società, tenuto conto di quanto era stato suggerito e raccomandato dal Parlamento e dal Comitato Economico e Sociale e con riferimento ai sistemi già operanti negli Stati membri della Comunità.

III.4.1 La proposta di direttiva concernente « l'informazione e la consultazione dei lavoratori occupati in imprese a struttura complessa, in particolare a struttura transnazionale », nota come « Direttiva Vredeling » dal nome del Commissario olandese agli affari sociali che la presentò il 24 ottobre 1980, si compone di un totale di 19 articoli e prevede essenzialmente tre punti: diritto all'informazione, diritto alla consultazione e rappresentanza degli interessi dei lavoratori occupati in imprese che per loro natura hanno sedi diverse in diversi luoghi geo-

grafici. La direttiva si pone l'obiettivo di rendere maggiormente trasparente l'attività di imprese a struttura complessa attraverso il confronto con i lavoratori occupati. Circa l'iter della direttiva, va segnalato il parere favorevole adottato dal Comitato Economico e Sociale nel gennaio 1982, mentre il Parlamento Europeo dopo l'esame delle tre commissioni adottava una serie di emendamenti tesi a rendere la direttiva meno « radicale » coll'indebolire gli obblighi inerenti alla trasmissione ai dipendenti delle informazioni sui piani di investimento.

La direttiva contempla le procedure di informazione e consultazione dei lavoratori di uno Stato membro occupati in una impresa il cui centro decisionale sia situato in un altro Stato (sezione II) nonché le procedure di informazione e di consultazione applicabili quando un'impresa abbia il centro decisionale e più stabilimenti, ovvero una o più filiali nello stesso Stato membro (sezione III). A tal fine si specifica che cosa si intenda per « rappresentanti dei lavoratori », « direzione », « centro decisionale » (il luogo in cui la direzione dell'impresa esercita effettivamente le sue funzioni), quando le imprese siano considerate dominanti (rispetto a tutte le imprese controllate, dette imprese filiali) e quando si considerino filiali (se l'impresa dominante direttamente o indirettamente dispone della maggioranza dei voti o può designare almeno la metà dei membri del consiglio di amministrazione, di direzione o di vigilanza i quali dispongano della maggioranza dei voti).

III.4.2 La Sezione II prevede, per le imprese dominanti che abbiano il centro decisionale in uno Stato membro e una o più imprese filiali in almeno un altro Stato membro, l'obbligo di informare e di consultare i rappresentanti dei lavoratori delle filiali che occupano almeno 100 dipendenti, e ciò tramite la direzione di questa (art. 4). A tal fine, l'impresa dominante dovrà fornire almeno ogni 6 mesi informazioni precise sull'attività svolta, e in particolare riguardo la struttura e il personale, la situazione economica e finanziaria, l'evoluzione probabile degli affari e dell'occupazione, i programmi di produzione e di investimento, i progetti di razionalizzazione, i metodi di lavoro e tutte le questioni che incidono sostanzialmente sugli interessi dei lavoratori (art. 5).

Quando la direzione di un'impresa dominante debba adottare decisioni che possano incidere sugli interessi dei lavoratori, deve informare (40 giorni prima) ciascuna impresa filiale dei motivi e delle conseguenze giuridiche, economiche e sociali per i lavoratori stessi e richiederne il parere (almeno 30 giorni prima). La consultazione è obbligatoria per le decisioni sulla chiusura o il trasferimento di stabilimenti, le modifiche dell'attività o dell'organizzazione, l'avvio o la cessazione di cooperazione con altre imprese. Ove la direzione delle imprese filiali non fornisca le informazioni dovute ai rappresentanti dei lavoratori, o non li consulti, questi ultimi potranno rivolgersi direttamente alla direzione dell'impresa dominante e ricevere da questa le informazioni richieste (art. 6, par. 5). (Cosiddetto sistema del « by-pass »).

In caso di violazione degli obblighi stabiliti, gli Stati membri dispongono le relative sanzioni con la possibilità per i rappresentanti dei lavoratori di agire in giudizio a tutela dei propri interessi (art. 6). Gli obblighi di informazione e di consultazione riguardano anche le singole imprese nei confronti dei lavoratori occupati in stabilimenti situati in altri Stati membri, anche se il centro decisionale si trovi in un paese terzo (art. 9).

III.4.3 Dall'esame di queste disposizioni si può facilmente osservare che l'applicazione della direttiva Vredeling negli Stati della Comunità comporterebbe una serie di problemi di collegamento tra le legislazioni dei singoli Stati in materia di diritto societario.

Infatti gli obblighi imposti alle società costituite in un determinato Stato nei confronti dei lavoratori occupati in filiali all'estero comportano necessariamente un coordinamento tra le reciproche discipline visto che questi lavoratori sono dipendenti di società estere, hanno un proprio contratto di lavoro e sono per la maggior parte cittadini di un altro Stato.

III.4.4 La sezione III disciplina « l'informazione e consultazione dei dipendenti delle imprese a struttura complessa il cui centro decisionale è situato nello stesso Paese in cui sono occupati ».

La direzione di un'impresa dominante è tenuta ad informare e consultare i rappresentanti dei lavoratori dipendenti da proprie imprese filiali costituite nello stesso Stato (che occupino almeno 100 dipendenti) (art. 10).

La disciplina disposta in questa sezione riproduce letteralmente quella prevista nella precedente; gli obblighi sono quindi equivalenti, riguardano la direzione dell'impresa dominante nei confronti dei rappresentanti dei lavoratori delle imprese filiali tramite la direzione di questa. La direttiva estende gli obblighi d'informazione e di consultazione all'impresa il cui centro decisionale è situato fuori dalla Comunità, ma controlla una o più filiali situate in Stati membri, attribuendo tali obblighi ad un responsabile o alla direzione dell'impresa filiale che occupa il maggior numero di lavoratori (art. 8).

III.4.5 Un elemento innovativo è la previsione dell'obbligo del segreto disposto nella Sezione IV per i membri e gli ex-membri degli organi di rappresentanza dei lavoratori e i delegati designati. La previsione esplicita di un obbligo di segreto per i rappresentanti dei lavoratori informati e consultati dalla direzione delle imprese è l'aspetto più significativo dello spirito di tutta la direttiva Vredeling, la quale introduce questi elementi partecipativi non tanto allo scopo di far conoscere ai lavoratori i programmi economici ed occupazionali delle società e di coinvolgerli nelle scelte, quanto per realizzare un confronto con gli organi rappresentativi dei lavoratori nel predisporre i piani e l'attività societaria sui temi di maggiore importanza.

L'obbligo del segreto riguarda le informazioni a carattere riservato e in particolare i segreti industriali o commerciali; spetta agli Stati membri adottare sanzioni adeguate in caso di violazione e predisporre organi e procedure per risolvere le controversie sulla valutazione del carattere riservato di talune informazioni (art. 15).

III.4.6 Volendo operare un confronto con le proposte esaminate in precedenza rispetto alla Quinta direttiva, si può affermare che mentre quest'ultima istituisce l'adozione di nuove strutture societarie per gli Stati della Comunità, la proposta

Vredeling impone agli organi di direzione obblighi di informazione e di consultazione senza considerarne il collegamento con le altre competenze attribuite a tali organi nell'ambito della struttura amministrativa delle società.

La proposta di modifica della Quinta direttiva contiene un riferimento esplicito alla proposta Vredeling quando afferma che le disposizioni contenute nell'una non pregiudicano quelle dell'altra, trattandosi di norme che hanno per oggetto materie distinte.

III.5.1 L'ultima proposta da prendere in considerazione è quella di Modifica alla direttiva Vredeling, presentata dalla Commissione al Consiglio il 13 luglio 1983 sulla base, sostanzialmente, degli emendamenti apportati dal Parlamento Europeo.

Il nuovo testo di direttiva, redatto dal Commissario Richard, si compone di un numero inferiore di articoli (11 invece di 19), ma contiene modifiche sostanziali.

Sono introdotte anzitutto definizioni di società madre e di società filiale (con riferimento alla legislazione dello Stato membro della Comunità cui appartiene la società madre o la filiale, se la società madre ha sede all'estero), di stabilimento (unità geograficamente separata, ma non giuridicamente indipendente); vengono poi modificate le definizioni di direzione, di centro decisionale (il luogo in cui ha sede l'amministrazione centrale), e di organismi rappresentativi dei lavoratori (previsti dalla legislazione o dalla prassi negli Stati membri).

La direttiva si applica alle filiali insediate nella Comunità, quando i lavoratori occupati in totale sono in entrambi i casi più di 1.000 (art. 2).

III.5.2 Gli obblighi di informazione e di consultazione riguardano sempre la direzione della società madre nei confronti dei rappresentanti dei lavoratori delle filiali e si esplicano attraverso la direzione di queste ultime, ma vi sono profonde differenze rispetto alle disposizioni della proposta Vredeling. Le informazioni vanno trasmesse almeno una volta l'anno, devono essere « generali ma esplicite », riguardano in particolare un

numero più limitato di argomenti. Ad esempio le informazioni non hanno più per oggetto i « programmi di produzione e di investimento » ma le « indicazioni sulle prospettive di produzione e di investimento »; esse riguardano inoltre la struttura societaria, la situazione economica e finanziaria, il probabile andamento degli affari, la produzione, le vendite, la situazione e le prospettive dell'occupazione.

Le direzioni delle filiali debbono comunicare le informazioni ricevute immediatamente, con eccezione di quelle segrete, specificando, se del caso, quali informazioni abbiano carattere riservato. Nell'ipotesi di mancata comunicazione entro 30 giorni, i lavoratori della filiale possono rivolgersi « per iscritto » alla direzione della società madre che è tenuta ad informare subito la direzione della filiale. Non si applica più il sistema del « bypass », ma i lavoratori vengono in ogni caso a conoscenza delle notizie richieste tramite la direzione della filiale in cui sono occupati e non direttamente dalla società madre (art. 3, par. 5).

Le procedure di consultazione sono previste sulle decisioni che abbiano « serie conseguenze per gli interessi dei lavoratori nelle filiali della Comunità »; esse comportano l'obbligo di richiedere un parere (entro 30 giorni dall'informazione) per tentare di raggiungere un accordo sulle misure previste nei confronti dei lavoratori. La decisione prevista non può essere adottata prima che il parere dei rappresentanti dei lavoratori sia stato comunicato.

Gli Stati membri possono stabilire che tali procedure di informazione e consultazione siano attuate direttamente con i lavoratori.

III.5.3 Modifiche sostanziali riguardano l'obbligo del segreto. Mentre nella direttiva Vredeling i membri degli organi di rappresentanza dei lavoratori erano tenuti a non divulgare informazioni di carattere riservato, la proposta Richard autorizza la direzione dell'impresa a non comunicare un'informazione segreta, definendo tale quella la cui divulgazione potrebbe « pregiudicare gravemente gli interessi dell'impresa o far fallire i suoi progetti ». In sostanza il giudizio sulla segretezza delle informazioni viene lasciato alla discrezionalità degli organi diret-

tivi, mentre ai lavoratori, ai loro rappresentanti e agli esperti cui fanno ricorso è imposto il divieto di divulgare a terzi le informazioni ricevute a titolo riservato.

III.5.4 Anche la proposta modificata, come quella iniziale, lascia agli Stati membri la facoltà di applicare o di introdurre previsioni più favorevoli ai lavoratori, ma in tema di attuazione prevede una particolarità per imprese e stabilimenti che abbiano specifiche finalità. Infatti gli Stati membri possono adottare disposizioni speciali per le imprese che perseguano direttamente e principalmente fini politici, religiosi, umanitari, caritatevoli, pedagogici, scientifici o artistici o fini che riguardano l'informazione pubblica o la manifestazione di opinioni. In tal caso la funzione « sociale » di tali imprese viene ad influire sull'applicazione della direttiva, ma le disposizioni speciali devono comunque limitarsi a quelle necessarie per garantire alle imprese di fruire della libertà cui hanno diritto secondo le rispettive normative nazionali.

III.5.5 In tema di sanzioni si rinvia alla disciplina dei singoli Stati membri, i quali devono prevedere misure adeguate in caso di mancato adempimento degli obblighi stabiliti.

## Capitolo IV

## Individuazione degli aspetti problematici emersi dalle analisi

IV.1.1 L'analisi dei disegni di legge presentati nel corso dell'VIII e IX legislatura e delle proposte formulate in sede comunitaria sul tema della democrazia industriale ha portato all'individuazione di alcuni aspetti problematici connessi in particolar modo all'applicabilità in concreto delle disposizioni previste in tali progetti.

L'introduzione di elementi di partecipazione dei lavoratori nella gestione delle imprese comporta indubbiamente la necessità di predisporre strumenti idonei a rendere effettive tali innovazioni, cercando anzitutto di ottenere il più ampio consenso sociale.

L'intervento legislativo può avere in tal senso un'importante funzione stabilizzatrice rendendo oggettive e obbligatorie *erga omnes* procedure di informazione e di consultazione che in larga parte sono già state istituite con la più recente contrattazione collettiva nelle imprese di maggiori dimensioni. Per questo tipo di imprese, infatti, si dispone generalmente l'adozione, accanto agli organi tradizionali, di nuovi istituti che prevedono forme di rappresentanza tali da soddisfare con opportune garanzie gli interessi dei lavoratori nell'ambito dell'attività aziendale.

Il primo dato da cogliere nell'esame delle disposizioni dei progetti di legge è la mancanza di un riferimento esplicito all'art. 46 della Cost.ne, al quale vanno comunque riferite tutte

le iniziative in tema di partecipazione. Il disposto dell'art. 46 Cost. parla espressamente di « diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalle leggi, alla gestione delle aziende »; in tal senso la disciplina di legge dell'informazione e della consultazione e la normativa sulla democrazia industriale possono essere considerate come forme intese a realizzare la collaborazione.

Peraltro, l'omesso riferimento alla Costituzione può ritenersi conseguente alla formulazione dell'art. 46, che riconosce il diritto dei lavoratori a « collaborare » alla gestione delle aziende. La domanda di questi ultimi è rivolta a conseguire spazi di partecipazione alle decisioni delle imprese; i progetti di legge possono avere colto la preoccupazione dei lavoratori che rifiutano qualsivoglia logica di collaborazione subalterna, nonché l'orientamento prevalente in certi momenti dell'evoluzione della loro dottrina e che tende ad escludere responsabilità gestionali.

I progetti in questione hanno probabilmente voluto evitare ogni controversa interpretazione della formulazione dell'art. 46 della Costituzione, anche se si propongono, in concreto, di avviarne una coerente attuazione.

L'obiettivo dei progetti di legge è quello di assicurare i presupposti della partecipazione: presupposto essenziale di una rappresentanza democratica e costruttiva dei lavoratori è infatti l'ampliamento dell'informazione sulle materie che riguardano l'attività e la gestione dell'impresa.

Questo elemento è colto e previsto, direttamente o indirettamente (come nel progetto Romei), in ognuno dei disegni di legge sottoposti ad esame, per i quali l'informazione è il punto di partenza per realizzare la partecipazione.

Due dati emergono anzitutto: 1) la preferenza per una espressa codificazione dei diritti di informazione e di consultazione dei lavoratori; 2) la finalità dell'informazione che può essere duplice: informazione per la consultazione e informazione per il controllo.

IV.1.2. Se con l'intervento legislativo si vuole realizzare un generale sostegno alla normativa contrattuale lasciando comun-

que spazi adeguati al suo sviluppo ed evoluzione è importante codificare i diritti di informazione e di consultazione. L'esercizio di questi diritti viene sempre lasciato alle organizzazioni sindacali dei lavoratori tramite le loro rappresentanze aziendali, che in ogni caso diventano gli interlocutori degli organi direttivi sul piano della consultazione e del confronto sulle materie più importanti per l'attività sociale: economia, occupazione, investimenti, gestione del lavoro, ecc..

I destinatari delle informazioni non sempre sono esclusivamente i rappresentanti sindacali: il disegno n. 4006 (LABRIOLA) obbliga le imprese a trasmettere le informazioni agli organi nazionali e regionali preposti alla programmazione economica ed alla gestione del mercato del lavoro; il disegno n. 66 (ROMEI), che non codifica i diritti di informazione e di consultazione, dispone la « contrattazione del piano sociale d'impresa », prevede la redazione e la pubblicazione sulla base di uno schema tipo definito dal CIPE, di un rendiconto sociale di cui va consegnata copia al Ministero del Lavoro e della Previdenza Sociale, e ad altri organi oltre che alle R.S.A.

Rimane da valutare se la contrattazione, la redazione del « piano sociale d'impresa » valga anche come codificazione dei diritti di informazione, se valga a superare il momento della semplice consultazione e se la procedura implichi anche l'intendimento di favorire l'informazione degli organi dello Stato preposti alla programmazione.

IV.1.3. Passando alle forme e modi di partecipazione, in ognuno dei disegni è prevista la costituzione di un organismo di vigilanza, variamente denominato, nel quale sono inserite le rappresentanze dei lavoratori e della direzione aziendale, col compito di seguire l'attività degli organi amministrativi della società e di formulare pareri e proposte.

Premesso che nella realtà italiana la concezione della partecipazione esclude attualmente finalità di cogestione talché vengono sempre lasciati agli organi direttivi i poteri decisionali, è possibile individuare nei vari disegni di legge due diverse finalità dell'informazione e della partecipazione: l'una intesa alla consultazione, che si concreta nella formulazione di pareri e di proposte; l'altra intesa al controllo della gestione della

società, come è disposto ad es. nel disegno n. 4006 (LABRIOLA) a tutela degli interessi dei lavoratori, dei soci e dei creditori sociali. Particolari problemi riguardano la composizione dell'organo di sorveglianza al quale vengono attribuiti questi compiti. In esso è sempre prevista, con modalità e proporzioni diverse, la rappresentanza della direzione aziendale e dei lavoratori; in due disegni si propone inoltre la presenza di elementi esterni i quali avrebbero una funzione equilibratrice tra le posizioni delle parti.

IV.1.4 Altro aspetto concerne le categorie dei lavoratori che andrebbero rappresentate tra i membri dell'organo di sorveglianza. Facendo riferimento all'art. 2095 cod. civ. si dovrebbero comprendere tra i prestatori di lavoro subordinato i dirigenti amministrativi o tecnici, gli impiegati e gli operai, senza considerare la categoria dei quadri che invece vengono espressamente citati sia nel disegno di legge « Labriola », che in quello « Romei ». Prendendo ad esempio proprio quest'ultimo progetto, l'unico dei tre presentato nella IX legislatura, può essere rilevato un ulteriore aspetto che, nell'attuazione in concreto potrebbe sollevare difficoltà: nel predisporre la normativa sul piano e sul rendiconto sociale il progetto Romei lascia infatti la facoltà di iniziativa esclusivamente agli organismi sindacali aziendali che, mediante la loro richiesta, danno l'avvio alla relativa procedura. La disposizione è chiaramente volta a salvaguardare l'autonomia sindacale. Ma atteso che gli obblighi di contrattazione del piano sociale e di redazione del rendiconto sociale rivestono importanza fondamentale in quanto rappresentano un modo per rendere sistematica l'informazione nel concreto esercizio dei diritti garantiti dalla legge ai lavoratori, occorre considerare come la mancata certezza dell'informazione risulti in contraddizione con l'oggettiva indispensabilità della stessa per esercitare qualsivoglia forma di effettiva partecipazione.

IV.1.5 Un'osservazione particolare riguarda la previsione di sanzioni adeguate a sostegno delle disposizioni di legge.

In caso di inadempimento agli obblighi disposti, i progetti « Romei » e « Manfredi » prevedono l'esclusione dalle agevolazioni concesse sotto qualsiasi forma dallo Stato. Senz'altro più

incisive sono le sanzioni disposte nel disegno di legge « Labriola », per il quale la inosservanza degli obblighi d'informazione e di consultazione previsti dalle norme relative alla costituzione e attività del Consiglio di sorveglianza costituisce condotta antisindacale ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

La materia delle sanzioni rappresenta un argomento particolarmente delicato se il sistema sanzionatorio deve essere idoneo a garantire l'efficacia delle prescrizioni legislative nei confronti di tutti i soggetti obbligati.

IV.1.6 Un'ulteriore problematica nasce dalla modalità di inserimento delle norme sulla partecipazione nell'ambito della generale struttura giuridica delle società. Si pone infatti la questione se l'applicazione della disciplina di legge sulla democrazia industriale ed in particolare l'istituzione di un organismo rappresentativo dei lavoratori a fianco agli altri organi societari richieda la modifica del diritto societario o sia realizzabile attraverso una semplice modifica dello statuto delle società nei modi previsti, ad esempio, dal progetto n. 66 (ROMEI).

Quest'ultimo attribuisce infine alle società di adeguare i loro statuti alla normativa prevista; rendendo applicabile la legge senza attendere la riforma delle società per azioni.

La soluzione di tale problema, come d'altra parte quello relativo alla presenza o meno degli esterni nei Consigli di sorveglianza, è largamente condizionata dalla opzione di fondo che solo il progetto Labriola fa emergere dal suo contesto e che risulta, invece, elusa dagli altri due: il rapporto cioè tra le finalità della partecipazione ed i poteri e le responsabilità che i lavoratori debbono o possono assumere per esercitarla.

IV.2.1 Tra i progetti presentati in sede comunitaria, la Quinta direttiva mira ad armonizzare la legislazione degli Stati membri in materia di struttura societaria, riferendosi, per il nostro Paese, alle società per azioni, e disciplinando in particolare la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese oltre che i poteri e gli obblighi degli organi sociali in generale.

IV.2.2 Nel definire la struttura delle società per azioni mediante l'istituzione di un sistema dualista (organo di direzione e organo di vigilanza), la Quinta direttiva disciplina in maniera organica la partecipazione dei lavoratori precisando alcuni elementi di particolare importanza che è opportuno ricordare. Tra questi, anzitutto la previsione esplicita di una responsabilità dei membri di entrambi gli organi come indice dell'effettivo coinvolgimento che essa tende a realizzare; in tal senso va considerata anche l'attribuzione all'organo di vigilanza di poteri di autorizzazione e di controllo dell'organo di direzione su alcune materie fondamentali dell'attività sociale.

La Proposta di modifica alla quinta direttiva propone agli Stati membri una serie di soluzioni alternative riguardo alla scelta della struttura societaria (sistema dualista o sistema unitario) e riguardo alle modalità di partecipazione realizzabile tra quattro modelli espressamente indicati.

Dall'analisi dell'iter dei diversi progetti comunitari si rileva una progressiva tendenza verso soluzioni di maggiore flessibilità forse in considerazione delle differenze nelle normative nazionali già esistenti in tema di partecipazione o per superare le difficoltà che hanno ritardato l'iter della proposta originaria. Bisogna considerare infatti che nei diversi Paesi europei la partecipazione dei lavoratori alla gestione delle questioni aziendali si è sviluppata con forme e procedure differenziate attraverso l'istituzione di sistemi partecipativi diversi.

IV.2.3 Per ultimo resta da considerare la proposta « Vredeling » che detta norme per attuare l'informazione e la consultazione nelle imprese transnazionali e nelle imprese nazionali di grandi dimensioni con più stabilimenti o filiali. Le problematiche sollevate dalla proposta Vredeling riguardano essenzialmente le difficoltà di attuazione in concreto delle soluzioni indicate; essa crea infatti vincoli e obblighi d'informazione e consultazione a favore dei lavoratori dipendenti di società controllate la cui sede della società dominante si trova nello stesso o in un altro Stato. Occorre quindi definire idonei criteri di collegamento tra le discipline legislative nazionali dei diversi Paesi, considerando che le imprese esercitate dalle società con-

113

trollate hanno autonomia giuridica nei confronti dell'impresa dominante e tenendo presente la diffusione e lo sviluppo cui sono destinate in futuro le società transnazionali.

IV.2.4 Tra le materie disciplinate nella direttiva Vredeling, una questione importante e controversa è l'obbligo del segreto che sancisce il divieto di divulgare segreti aziendali o commerciali delle società e altre notizie riservate. Le difficoltà sorgono nel determinare in concreto l'esatta portata del divieto in relazione ai diritti e doveri e quindi alla responsabilità che i rappresentanti dei lavoratori assumerebbero entrando a far parte degli organi societari. Per stabilire quando una notizia debba essere ritenuta riservata occorre infatti valutare di volta in volta il rapporto tra l'interesse della società alla mancata diffusione e quello dei lavoratori ad acquisire l'informazione.

IV.2.5 La questione della democrazia industriale solleva a tutt'oggi numerose problematiche: tutte convergono nella scelta del tipo di partecipazione realizzabile nel nostro Paese, anche alla luce delle esperienze acquisite nel corso degli ultimi anni. Per giungere ad una soluzione concretamente applicabile, occorre in primo luogo definire chiaramente gli obiettivi della partecipazione anche rispetto all'assunzione di responsabilità dei lavoratori in seno agli organi societari.

Le proposte di legge, considerate nel loro insieme, propongono soluzioni che riflettono una convinzione ormai acquisita nella cultura del mondo del lavoro e della produzione: se democrazia industriale significa coinvolgimento dei lavoratori alla vita delle imprese in generale e dell'impresa alla quale appartengono in particolare, e se la partecipazione si ritiene realizzabile nella fase attuale della nostra economia, la trasparenza degli obiettivi e l'istituzione di forme e procedure idonee sono elementi necessari per una soluzione generalizzata e positiva.

## Capitolo V

Valutazione delle opzioni per l'applicazione di indirizzi  
di partecipazione e di democrazia industriale

V.1 *Tipologia delle diverse possibili soluzioni, sia sotto il profilo teorico-sistematico, sia sotto quello pratico-operativo.*

V.1.1 La maturazione di un orientamento favorevole a forme istituzionali di partecipazione si è realizzata negli ultimi anni come punto di arrivo di un'evoluzione culturale del sindacato italiano. La consapevolezza che la contrattazione collettiva non è da sola sufficiente a gestire fenomeni di ampio interesse come lo sviluppo dell'occupazione o degli investimenti, caratterizza un'evoluzione del concetto di partecipazione non più intesa come necessariamente conflittuale.

Su queste basi guadagna consensi l'idea di una legislazione di sostegno attraverso la quale vengano rafforzati sia le modalità di rappresentanza dei lavoratori sia i diritti d'informazione, senza peraltro sminuire il ruolo dell'azione rivendicativa e contrattuale. Proprio attraverso lo strumento contrattuale il sindacato si è trovato a svolgere un ruolo fondamentale nel progresso delle relazioni industriali e dello sviluppo economico e sociale: a questi stessi fini esso considera oggi essenziale un flusso costante di informazioni sull'attività dell'impresa e vede con interesse una iniziativa legislativa che garantisca tale flusso, prevedendo una programmata partecipazione alle decisioni sugli eventi fondamentali della vita aziendale.

V.1.2 Ciò premesso, è opportuno qui rilevare le differenze che caratterizzano l'orientamento delle tre confederazioni sindacali e di altri organismi rappresentativi, in tema di democrazia industriale.

V.1.2.1 La CGIL, dopo una fase d'incertezza sull'opportunità di elaborare le tematiche della democrazia industriale ha presentato sul finire degli anni '70 una sua proposta basata sulla richiesta di un intervento legislativo. In un documento approvato dal Consiglio generale della CGIL il 12 ottobre 1979, si propone infatti di porre a carico delle imprese l'obbligo di redigere e di comunicare agli organi della programmazione nazionale ed alle rappresentanze sindacali un « piano di impresa » pluriennale, da inserire in un quadro più vasto di concertazione dell'economia.

Questa soluzione mira a garantire al sindacato, oltreché l'arricchimento dell'informazione, anche un quadro di riferimento certo, tale da consentirgli di esercitare con adeguata cognizione il suo potere contrattuale.

V.1.2.2 La CISL considera che le forme di partecipazione e di controllo vanno ricercate in via sperimentale, partendo dalle conquiste contrattuali finora ottenute. Rileva poi che qualunque prospettiva di partecipazione e di controllo nelle imprese deve salvaguardare l'autonomia del sindacato e va realizzata attraverso quest'ultimo e mediante le strutture democratiche di base.

Il controllo deve assumere contenuti positivi e garantire possibilità d'intervento soprattutto in tema di produttività, di mobilità, di ristrutturazione; esso non deve riguardare solo l'organizzazione e la tutela del lavoro, ma anche le scelte produttive e di investimento, estendendosi ai vari livelli decisionali nell'ambito di una programmazione democratica dell'economia.

La CISL rilancia inoltre la proposta di una legge su Fondo di solidarietà, recepita tra l'altro nell'accordo Scotti del 23 gennaio 1983, in cui una quota di risparmio ritagliata sui salari viene finalizzata ad un'autonoma presenza collettiva nel processo di accumulazione del capitale. Lo schema di riferimento del

progetto è quello dei Fondi comuni di investimento, non solo per l'acquisto di azioni e di obbligazioni, ma anche per la concessione di finanziamenti diretti agli investimenti. In tal senso l'iniziativa di legge dovrebbe fissare alcuni principi generali (gestione del Fondo, finalità, quote di partecipazione) e rendere operativo il Fondo, a seconda dell'entità: a) in aziende in crisi ma con alto e certo potenziale di sviluppo; b) in operazioni di leasing industriale; c) nel rafforzamento di poli di industrializzazione.

Riguardo al fenomeno dell'autogestione, cui la CISL ha dedicato particolare attenzione, può essere utile qui segnalare come indice della possibilità di organizzare in modo nuovo la gestione delle aziende e del grado di responsabilità e di coscienza sociale acquisito dai lavoratori che diverse esperienze si sono realizzate in questo campo soprattutto nelle piccole e medie imprese.

V.1.2.3 La UIL formula nel documento relativo ai problemi della democrazia economica e della democrazia industriale approvato dal Comitato Centrale il 12-14 settembre 1983, una proposta di partecipazione, che si realizzi affiancando al Consiglio di amministrazione un organo di sorveglianza in cui siano ampiamente rappresentati i lavoratori, con diritto all'informazione preventiva e con poteri più o meno ampi di controllo.

Con l'istituzione di tale organismo di controllo il documento vuole realizzare un confronto con le forze imprenditoriali all'interno dell'azienda applicando il sistema dualista già previsto dalla Quinta direttiva della CEE; il suo adattamento alla situazione italiana dovrebbe realizzarsi con una certa gradualità. Tale soluzione viene ritenuta la più praticabile per una cultura sindacale come quella italiana, in cui prevale una tradizione contraria a sistemi di gestione.

V.1.2.4 La Confederazione dei dirigenti d'azienda (CIDA) ha sottolineato da tempo l'esigenza di migliorare la partecipazione delle rappresentanze dei dirigenti insieme a quelle dei lavoratori nella gestione delle aziende e ciò soprattutto in rapporto all'informazione, alla consultazione ed al controllo; essa

evidenzia orientamenti favorevoli ad una struttura dualista delle società per azioni.

V.1.2.5 La necessità di un intervento legislativo è quindi avvertita in aree progressivamente più ampie del movimento sindacale italiano. Considerata anche l'attuale situazione economica, la disciplina della partecipazione in una delle forme possibili potrebbe contribuire a chiarire i rapporti nel sistema delle relazioni industriali, con l'obiettivo comune di superare le difficoltà economiche e occupazionali che gravano sul mondo del lavoro. In tal senso, un utile contributo sarebbe dato dal chiarimento delle reciproche responsabilità in rapporto al coinvolgimento delle parti nelle scelte di gestione; in proposito, la linea di tendenza prevalente è favorevole ad una partecipazione minoritaria dei lavoratori negli organi societari, anche se un diverso orientamento teorico propende per una corresponsabilizzazione paritetica.

Una volta sanciti determinati diritti in tema di democrazia industriale, quali i diritti d'informazione e di consultazione, si affacciano notevoli problemi di gestione e di esercizio. Gli orientamenti espressi evidenziano comunque una tendenza a convergere sulle soluzioni positive, superando barriere di carattere ideologico-culturale, nella convinzione che in tema di democrazia industriale occorra partire da esperienze concrete.

V.1.3.1 A questo proposito, nel tentativo di concretare soluzioni idonee, può essere utile evidenziare le esperienze già acquisite nel nostro Paese.

Oltre alle concrete esperienze dell'evoluzione contrattuale e agli accordi sindacali dei grandi gruppi industriali che hanno concordato intese sui problemi dell'occupazione in casi di ristrutturazione industriale, il fatto più saliente è un tentativo compiuto nel settore delle aziende a partecipazione statale. L'IRI, assistito dall'INTERSIND, e le Federazioni CGIL, CISL e UIL si sono incontrati per confrontare le rispettive proposte al fine di realizzare un nuovo sistema di relazioni industriali; ciò sulla base di valutazioni concordanti sullo stato attuale dell'industria italiana e sulla necessità di uno sforzo di ricostru-

zione industriale inteso a recuperare competitività a livello internazionale. Dal confronto è emersa l'esigenza di definire procedure e garanzie reciproche in ordine al risanamento ed allo sviluppo, coll'attuare un sistema d'informazione e di consultazione volto a realizzare il coinvolgimento del sindacato circa gli effetti della politica industriale del gruppo sull'occupazione. Si è prevista in concreto l'introduzione di « Comitati consultivi paritetici » a vari livelli: di gruppo, di settore, di territorio, di azienda.

I negoziati IRI, recentemente ripresi, tendono a superare le disposizioni di legge, tra l'altro disattese, che per questo tipo di imprese prevedevano una modesta presenza di lavoratori nel Consiglio di amministrazione; si può anche chiedere se questo nuovo orientamento possa influenzare le esperienze delle imprese municipalizzate dove è prevista la presenza sia pure in veste di osservatori di lavoratori nei Consigli d'amministrazione.

V.1.3.2 L'organizzazione sindacale delle aziende a partecipazione statale, l'INTERSIND, sembrerebbe privilegiare la scelta del modello contrattuale, che prevede procedure d'informazione e di consultazione sindacale.

V.1.3.3 Dal canto loro gli imprenditori privati, in sintesi, basano la propria posizione su tre elementi: opzione per il sindacato come interlocutore privilegiato, centralità della contrattazione, livello dell'informazione come unica modalità di partecipazione.

V.1.3.4 Il Comitato dei Giovani Imprenditori della Confindustria nel Congresso dei Giovani Imprenditori Europei svolto nel marzo 1983 ha presentato uno studio sui problemi di democrazia industriale ed economica in cui si tiene conto delle influenze che i rapidi ed intensi mutamenti dell'ambiente esterno esercitano sulle realtà aziendali (innovazioni tecnologiche, mercato del lavoro e delle materie prime).

Già in un Convegno del 1977 i Giovani Imprenditori avevano formulato, in tema di democrazia industriale, una proposta particolarmente incisiva: essa prospetta l'elaborazione di

un « piano d'impresa » e l'istituzione di un Comitato d'informazione volta a realizzare un canale informativo permanente.

L'informazione viene regolamentata in modo da tutelare sia l'interesse sindacale all'informazione, sia il segreto aziendale, oggetto dell'informazione e il piano d'impresa e il suo consultivo. Il funzionamento di tale sistema viene garantito da un organo misto, « comitato d'informazione », a composizione paritetica.

V.1.3.5 Secondo alcuni ambienti imprenditoriali, in attesa che le proposte comunitarie si concretino in una precisa direttiva e che questa si traduca nella auspicabile riforma della legislazione societaria italiana (dando con ciò anche una più estesa attuazione all'art. 46 della Costituzione), un primo passo nella direzione della partecipazione diretta potrebbe compiersi mediante una limitata modifica della legislazione societaria in essere prevedendo l'inserimento — con voto consultivo — nei Consigli di amministrazione delle società di rappresentanti dei lavoratori in numero non superiore ad 1/3 dei loro componenti.

V.1.4 Il ventaglio delle ipotesi emerso dal confronto fra le posizioni delineate nel dibattito culturale e sindacale consente una valutazione riassuntiva degli aspetti più importanti in tema di democrazia industriale. Emergono spazi di discussione in vista di un progetto di applicazione generalizzata che si fondi sul più ampio consenso, e che indichi chiaramente gli obiettivi da conseguire, definisca i ruoli e le responsabilità e disponga le relative procedure. Non si ha dubbio, infatti, che la forma più autentica di partecipazione e di democrazia industriale si realizza nel disegno comunitario che prevede di conferire ai rappresentanti dei lavoratori, pur nella diversità delle varianti prospettate, una diretta corresponsabilità nelle scelte più determinanti per la vita dell'impresa.

Premesso che nel nostro Paese non sono emersi finora orientamenti favorevoli a sistemi di cogestione o di collaborazione nella gestione, i disegni di legge e le varie proposte presentate mostrano chiaramente che qualunque soluzione « possibile » deve essere diretta anzitutto a definire una disciplina dei diritti

d'informazione e di consultazione e delle modalità di partecipazione al controllo sull'andamento delle imprese. Si può ritenere infatti che anche i diritti d'informazione e di consultazione rientrino se non in maniera diretta, almeno indirettamente, nel concetto di partecipazione, come supporti necessari ad acquisire le conoscenze indispensabili per partecipare responsabilmente.

V.2 *Tipologia dei modelli partecipativi a cui appartengono le possibili soluzioni.*

V.2.1 La tematica dell'inserimento istituzionale dei lavoratori nell'organizzazione d'impresa presenta sul piano teorico notevoli e divergenti approcci al problema. Risulta perciò particolarmente utile per la comprensione del fenomeno l'analisi delle forme di partecipazione che emergono nelle esperienze europee. Esse sono sostanzialmente quattro:

- 1) Partecipazione come autogestione.
- 2) Partecipazione come cogestione ovvero come presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organismi di direzione e di controllo dell'impresa.
- 3) Partecipazione come consultazione e/o codeterminazione per il tramite dei Consigli di azienda o di altri organi di rappresentanza dei lavoratori.
- 4) Partecipazione come contrattazione.

V.2.1.1 La partecipazione come autogestione può essere regolamentata o su base legislativa o attribuendo ai lavoratori diritti di gestione e non di proprietà o infine attraverso la mediazione di un organismo elettivo spesso definito « Consiglio operaio » (come per la Jugoslavia). Tale forma di partecipazione si configura in genere come esperienza di difesa in situazioni di crisi occupazionali (cooperative di lavoro), anche se non mancano esperienze costruttive soprattutto nel settore agricolo.

La difficile praticabilità di tali ipotesi nei Paesi a libera economia di mercato induce a considerare con prudenza queste soluzioni, anche da parte di chi veda nell'autogestione un modello d'avvenire.

V.2.1.2 La partecipazione come cogestione comporta la presenza di rappresentanti dei lavoratori negli organismi di gestione e di controllo e può applicarsi sia nel settore pubblico sia in quello privato.

Un'ipotesi di cogestione è realizzata nel modello tedesco basato su una struttura societaria dualista comprendente un Comitato di direzione e un Consiglio di vigilanza, ai quali competono rispettivamente la gestione e il controllo della società.

Tale modello prevede due livelli di partecipazione, l'uno negli organi societari, l'altro aziendale e si caratterizza per l'inserimento della rappresentanza dei lavoratori nell'organo di controllo a fianco dei rappresentanti degli azionisti.

V.2.1.3 La partecipazione come consultazione (modello francese) si caratterizza per l'introduzione nell'organo di amministrazione della società di componenti dell'organo di rappresentanza aziendale i quali partecipano alle deliberazioni con voto consultivo. Tale sistema, mentre presenta da un lato il vantaggio di favorire un dialogo fra sindacato e impresa, dall'altro rispecchia una concezione di tipo conflittuale della partecipazione, esprimendosi in forma di controllo, più che di collaborazione.

V.2.1.4 Infine la partecipazione come conseguenza della contrattazione fa riferimento alle negoziazioni che avvengono sia a livello d'impresa che su base nazionale ed è l'unica forma di partecipazione in paesi come l'Inghilterra, gli Stati Uniti, il Canada, l'Italia. Tale modello difficilmente può dirsi di partecipazione, esso evidenzia infatti una concezione di tipo non collaborativo, riconducendo il sindacato ad un ruolo conflittuale a livello d'impresa e nella gestione delle vertenze di maggiore rilevanza economica e sociale.

In proposito occorre ricordare lo sviluppo che la pratica della contrattazione ha avuto in Italia, consentendo una articolazione della disciplina contrattuale a vari livelli tra i quali, di primaria importanza, quello aziendale. L'evoluzione delle esperienze contrattuali ha avuto ampi sviluppi nel settore dell'agricoltura, rispondendo agli aspetti settoriali ed alla peculiarità

218  
della sua organizzazione. Un progressivo successo ha avuto il sistema delle cooperative che si è affermato in modo accentrativo proprio nel settore agricolo e nella prima trasformazione dei prodotti della terra.

V.2.2 Può essere opportuno delineare a questo punto come si sono caratterizzate nei principali Paesi europei le esperienze di democrazia industriale sia sotto l'aspetto legislativo, sia sotto quello contrattuale.

In *Gran Bretagna* manca una regolamentazione unica della partecipazione. Essa è realizzata in forme diverse nel settore pubblico dove nelle grandi imprese industriali è prassi la presenza nei Consigli d'amministrazione di sindacalisti esterni con funzioni consultive.

Il dibattito su forme più penetranti di partecipazione è stato introdotto dal « Bullock Report », peraltro inapplicato; si tratta di una relazione elaborata da una commissione composta da presidenti d'azienda e da sindacalisti, istituita dal governo laburista nel 1975, e che propose l'introduzione nelle imprese con oltre 2.000 dipendenti di un sistema partecipativo paritetico e in cui gli eventuali conflitti venissero risolti grazie all'intervento di membri neutrali. Tale proposta non configurerebbe l'adozione di un sistema dualistico, dato che i rappresentanti dei lavoratori rientrerebbero nell'unico Consiglio di amministrazione.

In *Francia* la partecipazione dei lavoratori è garantita da una serie di disposizioni legislative emanate dal 1946 in poi. La legislazione francese si caratterizza per l'inserimento nell'organo di amministrazione (monista o dualista) degli organi di rappresentanza aziendale (Comité d'entreprise) con voto consultivo.

Nel 1975 una Commissione composta da rappresentanti degli imprenditori, dei sindacati e da tecnici ha elaborato il « Rapport Sudreau » secondo il quale la rappresentanza dei lavoratori dovrebbe essere presente negli organi societari nella proporzione di 1/3 lasciando agli imprenditori l'autonomia decisionale e attribuendo alla rappresentanza dei lavoratori una

funzione di controllo dall'interno (sistema della «cosurveillance»).

Successivamente, nel 1982 è stata emanata una legge (numero 82-915) con la quale è stato stabilito che il «Comité d'entreprise» è obbligatoriamente o preliminarmente consultato sulle questioni interessanti l'organizzazione economica e giuridica, la gestione e gli indirizzi dell'impresa ed in particolare nelle decisioni che abbiano conseguenze sull'organico, la durata e le condizioni di lavoro nonché la remunerazione dei lavoratori. I pareri del «Comité d'entreprise» su tali materie devono essere trasmessi all'autorità amministrativa competente.

Nella Repubblica Federale di Germania il sistema di partecipazione è previsto a due livelli: l'uno nell'ambito degli organi societari, l'altro nella realtà aziendale.

Il primo, introdotto nel 1951 mediante disposizioni di legge e successivamente modificato, prevede una struttura dualista degli organi societari (Comitato di direzione e Consiglio di vigilanza) ai quali rispettivamente competono gestione e controllo delle società.

Ad eccezione delle imprese carbo-siderurgiche nelle quali la partecipazione è paritetica, nelle altre aziende la rappresentanza dei lavoratori è pari ad 1/3. Successive disposizioni legislative, entrate in vigore nel 1976 prevedono invece una partecipazione paritetica per tutte le imprese al di sopra dei 2.000 dipendenti.

Inoltre nella cogestione non paritetica è prevista l'elezione diretta dei rappresentanti dei lavoratori all'interno degli organi societari, mentre nella cogestione paritetica è assicurata un'ampia presenza di rappresentanza del sindacato (metà dei rappresentanti dei lavoratori).

La rappresentanza aziendale, sancita da una legge del 1972 attribuisce ai lavoratori diritti di partecipazione negli stabilimenti. Viene istituito infatti il consiglio di azienda (in ogni stabilimento con più di 5 dipendenti), che ha poteri di cogestione per le questioni sociali nei confronti della direzione (comportamento dei lavoratori, piano delle ferie) e di informazione

119  
e di consultazione nei riguardi dell'organizzazione del personale e dei posti di lavoro.

La legislazione danese (legge n. 370 del 13 giugno 1973) e quella olandese (legge 6 maggio 1971) prevedono sulla falsariga del modello tedesco una struttura dualista di partecipazione, con l'inserimento dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di vigilanza; in Danimarca sono previste, inoltre, forme di risparmio contrattuale destinate agli investimenti.

In Svezia, infine, oltre all'ampia normativa di legge che disciplina la democrazia industriale (intesa come rappresentanza dei lavoratori nei Consigli d'amministrazione in forma monistica, codecisione nella contrattazione collettiva, statuto dei rappresentanti sindacali), si è realizzata una partecipazione finanziaria dei lavoratori attraverso i Fondi collettivi d'investimento. La finalità dei Fondi, esplicitata attraverso la proposta Meldner del 1971, mirava a consentire ai lavoratori, mediante le organizzazioni sindacali, l'accesso alla proprietà dei mezzi di produzione, pur all'interno di un sistema di mercato.

V.3.1 L'insieme delle posizioni e delle esperienze sin qui illustrate fanno emergere una constatazione di fondo: salvo qualche resistenza di principio, l'orientamento generale è favorevole all'emanazione di una legge sulla democrazia industriale.

Questo consenso si riscontra anche nella generalità dei partiti: i quali appaiono propensi a risolvere in tal senso il problema, salvo meglio individuare le forme di attuazione. In proposito le diverse problematiche prospettate in sede politica, in rapporto a quelle emerse dall'analisi giuridica, sono il segno della comune ricerca di una soluzione praticabile.

Occorre in sostanza operare una scelta, nell'ambito delle direttive CEE, tra il modello dualista proposto nella Quinta direttiva (compiti di direzione e controllo affidati a due organi distinti) e il modello unitario (organo unico con funzioni distinte consentite dalle proposte di modifica alla stessa). Nel primo caso si porrebbe la questione della riforma del diritto societario o occorrerebbe valutare soluzioni alternative che rendano in ogni caso operativa tale scelta nella realtà italiana, nel

secondo occorre valutare le difficoltà derivanti dalla coesistenza di ruoli distinti nell'ambito di un unico organo, in cui alcuni membri « dirigenti » avrebbero poteri di gestione ed altri « non dirigenti » poteri di controllo e di cooptazione dei dirigenti.

In entrambe le ipotesi la funzione decisionale resta riservata esclusivamente agli azionisti talché si configura una partecipazione del tipo informativo-consulativo.

In Italia, l'attuale situazione di crisi economica ed occupazionale e la positiva influenza che un adeguato sistema di relazioni industriali può esercitare sulle possibilità di meglio governarla, richiedono per una rapida soluzione un impegno di tutte le forze sociali. In ogni caso l'intervento legislativo deve tener conto dell'orientamento teorico e delle esperienze, per basarsi sul più ampio consenso. A questo fine e poiché il nostro Paese si muove ancora sul terreno della sperimentazione, appare necessario indirizzarsi verso i modelli di democrazia industriale che riscuotano le più concrete possibilità di realizzazione.

#### CONCLUSIONI.

1. Il CNEL ha valutato le esperienze di partecipazione e la evoluzione culturale del mondo del lavoro e della produzione che — unitamente alle trasformazioni tecnologiche, organizzative e di gestione delle risorse umane intervenute nelle attività produttive — hanno determinato significativi mutamenti nelle funzioni e nella cultura dell'impresa, ed ha considerato la sempre più avvertita esigenza di un adeguamento del sistema di relazioni industriali per favorire le condizioni necessarie ad allargare l'area del consenso ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale.

1.1 Il CNEL pertanto ritiene, nonostante il permanere di contrarietà e riserve di alcuni importanti settori del mondo imprenditoriale, maturi i tempi per un intervento legislativo che — nel processo di attuazione dei dettati costituzionali ed in particolare dell'art. 46 — sancisca le fondamentali garanzie per sviluppare ulteriormente forme di partecipazione dei lavoratori allo scopo di ampliare il campo delle compatibilità economiche e sociali e concorrere così al consolidamento della democrazia.

2. Al riguardo il CNEL, giudicando significativa l'evoluzione del dibattito e la dinamica delle esperienze in materia di partecipazione, ha preso in considerazione i disegni di legge n. 3480 del 15 giugno 1982 e n. 4006 del 15 marzo 1983 della VIII legislatura ed il disegno n. 66 del 1° agosto 1983 della IX, che pur nella varietà dei rispettivi contenuti perseguono analoghi obiettivi, e le dichiarazioni programmatiche del Presidente del Consiglio rese in Parlamento il 4 agosto 1983 per formulare proprie osservazioni e proposte.

3. Il CNEL ha anche preso in considerazione il Progetto della V Direttiva Comunitaria in materia di struttura delle società per azioni, la Proposta di Direttiva Comunitaria concernente l'informazione e la consultazione dei lavoratori occupati in imprese a struttura complessa, in particolare a struttura transnazionale, nonché le relative proposte di modifica presentate dalla Commissione al Consiglio rispettivamente nell'agosto e nel luglio 1983 ed ora sottoposte ai pareri del Parlamento Europeo e del Comitato Economico Sociale.

3.1 Il CNEL, rilevando che la ripresa dell'iniziativa comunitaria intende sottolineare come le problematiche della partecipazione nel senso della democrazia industriale si dimostrino per tutte le diverse realtà nazionali le più mature per soluzioni convergenti e realizzabili nel quadro generale degli assetti istituzionali e legislativi dei singoli Stati membri, giudica che la pluralità delle soluzioni contenute nelle proposte di modifica delle direttive comunitarie siano tali da favorire una sintesi delle diverse iniziative del Parlamento nazionale per la definizione di norme sulla democrazia industriale.

4. Tutto ciò considerato, il CNEL ritiene che sussistano le premesse e si siano determinate le condizioni per l'adozione di norme di legge relative alla partecipazione dei lavoratori ed alla democrazia industriale.

Pertanto, il CNEL, valutando le analogie riscontrabili nei tre progetti di legge richiamati nonché le comuni convergenze con gli orientamenti comunitari, ritiene possibile ed auspicabile che si addivenga all'elaborazione di una proposta di legge che, soddisfacendo le esigenze fondamentali della democrazia industriale, possa essere sollecitamente definita ed attuata in ragione del consenso che può raccogliere nelle forze politiche e nelle parti sociali interessate.

5. Tale regolamentazione legislativa meglio potrebbe collocarsi nel quadro di una generale revisione del diritto societario, in funzione di una più adeguata rispondenza di quest'ultimo alla moderna organizzazione ed alle funzioni delle società di capitali, nell'attuale situazione socio-economico-produttiva.

Il CNEL, peraltro, tenuto in conto da un lato la rilevante complessità di tale revisione e, dall'altro la consistenza delle motivazioni che suggeriscono di definire con sollecitudine norme di legge per coinvolgere i lavoratori nelle scelte economico-produttive delle imprese al fine di meglio affrontare l'attuale situazione e le sue prospettive, ritiene — nella fase attuale — conveniente evitare le implicazioni che ritarderebbero la definizione di una legge sui diritti di informazione e consultazione dei lavoratori e l'attuazione di forme adeguate di democrazia industriale.

6. In questa logica il CNEL ritiene che la normativa in materia dovrebbe, anzitutto, sancire l'obbligo di informare e consultare i lavoratori secondo le procedure sperimentate in forza della contrattazione collettiva per tutte le imprese con oltre 35 dipendenti.

6.1 Il CNEL ritiene che la normativa dovrebbe prevedere per le società di capitale, le società cooperative e per gli enti pubblici economici di dimensioni significative la costituzione di un Comitato Consultivo a composizione mista il cui parere — non vincolante — dovrebbe essere richiesto obbligatoriamente dagli organi di amministrazione delle società o enti interessati prima delle decisioni concernenti gli indirizzi produttivi e di gestione.

6.2 La normativa dovrebbe altresì precisare le materie e le modalità della consultazione, le modalità di elezioni dei componenti il Comitato, i requisiti per l'eleggibilità, la durata dell'incarico, i termini di revoca o decadenza e le sanzioni per i casi di inadempimento.

7. Il CNEL ritiene che il Comitato di cui al punto precedente debba essere costituito per tutte le società od enti con oltre 500 dipendenti prevedendo, in ragione dei compiti di tale organo e della sua collocazione nell'insieme della gestione, una partecipazione maggioritaria dei lavoratori.

8. I compiti del Comitato consultivo dovranno consistere nell'esprimere pareri e formulare proposte sulle materie di com-

petenza degli organi amministrativi delle società ed enti aventi diretta incidenza sugli interessi collettivi dei lavoratori dipendenti; per adempiere ai propri compiti il Comitato consultivo dovrà disporre di una relazione periodica sulla situazione economica-finanziaria e sulle previsioni produttive e di mercato, nonché sui prevedibili effetti sull'occupazione; oltre a formulare osservazioni sulle relazioni periodiche il Comitato consultivo dovrà esprimere il proprio preventivo parere sugli atti deliberativi delle società od enti che riguardano:

— la cessazione od il trasferimento di aziende o parti importanti delle medesime, nuovi insediamenti, fusioni ed incorporazioni, l'inizio o la cessazione di rapporti di cooperazione con altre società;

— limitazioni, ampliamenti o modifiche delle attività aziendali, riconversioni produttive, modificazioni dell'organizzazione aziendale e del lavoro che comportino rilevanti conseguenze sulla mobilità dei lavoratori e sull'occupazione.

Per le decisioni concernenti tali materie il Comitato consultivo dovrà essere informato con adeguato anticipo; i suoi pareri dovranno essere allegati alle relative deliberazioni degli organi competenti delle società od enti interessati.

8.1 La composizione del Comitato consultivo dovrà essere numericamente determinata dalla legge entro un minimo ed un massimo fissati in rapporto al numero dei dipendenti della società od ente ed i suoi componenti dovranno essere eletti per 4/10 dall'Assemblea degli azionisti ovvero, nel caso degli enti, dall'organo cui compete per legge o per statuto la nomina del Consiglio di amministrazione e per 6/10 dai lavoratori dipendenti. Il Comitato consultivo decide a maggioranza; la sua durata è prevista in due anni; i suoi componenti — in rappresentanza dei lavoratori — non potranno essere rieletti più di due volte.

8.2 Le modalità di elezione dei rappresentanti dei lavoratori dovranno prevedere il voto diretto e segreto mediante il sistema proporzionale, su liste di lavoratori dipendenti presentate dalle Organizzazioni sindacali firmatarie dei contratti col-

lettivi nazionali di lavoro applicati nelle aziende della società od ente, ovvero sottoscritte da un'aliquota minima di lavoratori dipendenti da defalcare in termini inversamente proporzionali al numero degli aventi diritto al voto; le liste dovranno essere formulate in modo da assicurare la presenza delle diverse categorie di lavoratori, compresa quella dei dirigenti, occupati nelle aziende delle società od enti con rapporto di lavoro a tempo indeterminato.

Ai componenti il Comitato consultivo si dovranno applicare le disposizioni di cui all'art. 2382 del c.c. ed estendere le salvaguardie previste per le rappresentanze sindacali dalla legge n. 300.

La legge dovrà inoltre regolare l'obbligo del segreto a carico dei componenti del Comitato, in ordine alle notizie di carattere riservato di cui siano venuti a conoscenza nell'esercizio delle loro funzioni, e disporre congrue sanzioni per il caso di violazione di tale obbligo.

8.3 Al Comitato consultivo dovrà essere assicurata la piena operatività; norme particolari dovranno essere previste per le società a struttura complessa nazionale e transnazionale.

9. Le norme della legge dovranno essere attuate entro periodi prestabiliti, differenziati in rapporto al numero dei lavoratori dipendenti e decorrenti dalla data di entrata in vigore della legge stessa; dovranno essere previste adeguate sanzioni per le inadempienze.

*Il Consigliere Segretario*

MANCUSI

*Il Presidente*

STORTI

*Il Relatore*

BERETTA

Per copia conforme

*Il Segretario Generale*

VALENTINO

## INDICE

PREMESSA . . . . .	Pag. 3
RELAZIONE . . . . .	» 5
I - Motivi di attualità della tematica relativa alla partecipazione ed alla democrazia industriale . . . . .	» 7
II - Analisi dei progetti di legge della VIII e IX le- gislatura; individuazione delle loro affinità e divergenze . . . . .	» 13
III - Analisi dei progetti formulati in sede comunitaria . . . . .	» 27
IV - Individuazione degli aspetti problematici emer- si dalle analisi . . . . .	» 43
V - Valutazione delle opzioni per l'applicazione di indirizzi di partecipazione e di democrazia in- dustriale . . . . .	» 51
V.1 - Tipologia delle diverse possibili soluzioni, sia sotto il profilo teorico sistematico, sia sotto quello pratico operativo . . . . .	» 51
V.2 - Tipologia dei modelli partecipativi a cui appartengono le possibili soluzioni . . . . .	» 57
CONCLUSIONI . . . . .	» 63

134  
 135  
 136  
 137  
 138  
 139  
 140  
 141  
 142  
 143  
 144  
 145  
 146  
 147  
 148  
 149  
 150  
 151  
 152  
 153  
 154  
 155  
 156  
 157  
 158  
 159  
 160  
 161  
 162  
 163  
 164  
 165  
 166  
 167  
 168  
 169  
 170  
 171  
 172  
 173  
 174  
 175  
 176  
 177  
 178  
 179  
 180  
 181  
 182  
 183  
 184  
 185  
 186  
 187  
 188  
 189  
 190  
 191  
 192  
 193  
 194  
 195  
 196  
 197  
 198  
 199  
 200  
 201  
 202  
 203  
 204  
 205  
 206  
 207  
 208  
 209  
 210  
 211  
 212  
 213  
 214  
 215  
 216  
 217  
 218  
 219  
 220  
 221  
 222  
 223  
 224  
 225  
 226  
 227  
 228  
 229  
 230  
 231  
 232  
 233  
 234  
 235  
 236  
 237  
 238  
 239  
 240  
 241  
 242  
 243  
 244  
 245  
 246  
 247  
 248  
 249  
 250  
 251  
 252  
 253  
 254  
 255  
 256  
 257  
 258  
 259  
 260  
 261  
 262  
 263  
 264  
 265  
 266  
 267  
 268  
 269  
 270  
 271  
 272  
 273  
 274  
 275  
 276  
 277  
 278  
 279  
 280  
 281  
 282  
 283  
 284  
 285  
 286  
 287  
 288  
 289  
 290  
 291  
 292  
 293  
 294  
 295  
 296  
 297  
 298  
 299  
 300  
 301  
 302  
 303  
 304  
 305  
 306  
 307  
 308  
 309  
 310  
 311  
 312  
 313  
 314  
 315  
 316  
 317  
 318  
 319  
 320  
 321  
 322  
 323  
 324  
 325  
 326  
 327  
 328  
 329  
 330  
 331  
 332  
 333  
 334  
 335  
 336  
 337  
 338  
 339  
 340  
 341  
 342  
 343  
 344  
 345  
 346  
 347  
 348  
 349  
 350  
 351  
 352  
 353  
 354  
 355  
 356  
 357  
 358  
 359  
 360  
 361  
 362  
 363  
 364  
 365  
 366  
 367  
 368  
 369  
 370  
 371  
 372  
 373  
 374  
 375  
 376  
 377  
 378  
 379  
 380  
 381  
 382  
 383  
 384  
 385  
 386  
 387  
 388  
 389  
 390  
 391  
 392  
 393  
 394  
 395  
 396  
 397  
 398  
 399  
 400  
 401  
 402  
 403  
 404  
 405  
 406  
 407  
 408  
 409  
 410  
 411  
 412  
 413  
 414  
 415  
 416  
 417  
 418  
 419  
 420  
 421  
 422  
 423  
 424  
 425  
 426  
 427  
 428  
 429  
 430  
 431  
 432  
 433  
 434  
 435  
 436  
 437  
 438  
 439  
 440  
 441  
 442  
 443  
 444  
 445  
 446  
 447  
 448  
 449  
 450  
 451  
 452  
 453  
 454  
 455  
 456  
 457  
 458  
 459  
 460  
 461  
 462  
 463  
 464  
 465  
 466  
 467  
 468  
 469  
 470  
 471  
 472  
 473  
 474  
 475  
 476  
 477  
 478  
 479  
 480  
 481  
 482  
 483  
 484  
 485  
 486  
 487  
 488  
 489  
 490  
 491  
 492  
 493  
 494  
 495  
 496  
 497  
 498  
 499  
 500  
 501  
 502  
 503  
 504  
 505  
 506  
 507  
 508  
 509  
 510  
 511  
 512  
 513  
 514  
 515  
 516  
 517  
 518  
 519  
 520  
 521  
 522  
 523  
 524  
 525  
 526  
 527  
 528  
 529  
 530  
 531  
 532  
 533  
 534  
 535  
 536  
 537  
 538  
 539  
 540  
 541  
 542  
 543  
 544  
 545  
 546  
 547  
 548  
 549  
 550  
 551  
 552  
 553  
 554  
 555  
 556  
 557  
 558  
 559  
 560  
 561  
 562  
 563  
 564  
 565  
 566  
 567  
 568  
 569  
 570  
 571  
 572  
 573  
 574  
 575  
 576  
 577  
 578  
 579  
 580  
 581  
 582  
 583  
 584  
 585  
 586  
 587  
 588  
 589  
 590  
 591  
 592  
 593  
 594  
 595  
 596  
 597  
 598  
 599  
 600  
 601  
 602  
 603  
 604  
 605  
 606  
 607  
 608  
 609  
 610  
 611  
 612  
 613  
 614  
 615  
 616  
 617  
 618  
 619  
 620  
 621  
 622  
 623  
 624  
 625  
 626  
 627  
 628  
 629  
 630  
 631  
 632  
 633  
 634  
 635  
 636  
 637  
 638  
 639  
 640  
 641  
 642  
 643  
 644  
 645  
 646  
 647  
 648  
 649  
 650  
 651  
 652  
 653  
 654  
 655  
 656  
 657  
 658  
 659  
 660  
 661  
 662  
 663  
 664  
 665  
 666  
 667  
 668  
 669  
 670  
 671  
 672  
 673  
 674  
 675  
 676  
 677  
 678  
 679  
 680  
 681  
 682  
 683  
 684  
 685  
 686  
 687  
 688  
 689  
 690  
 691  
 692  
 693  
 694  
 695  
 696  
 697  
 698  
 699  
 700  
 701  
 702  
 703  
 704  
 705  
 706  
 707  
 708  
 709  
 710  
 711  
 712  
 713  
 714  
 715  
 716  
 717  
 718  
 719  
 720  
 721  
 722  
 723  
 724  
 725  
 726  
 727  
 728  
 729  
 730  
 731  
 732  
 733  
 734  
 735  
 736  
 737  
 738  
 739  
 740  
 741  
 742  
 743  
 744  
 745  
 746  
 747  
 748  
 749  
 750  
 751  
 752  
 753  
 754  
 755  
 756  
 757  
 758  
 759  
 760  
 761  
 762  
 763  
 764  
 765  
 766  
 767  
 768  
 769  
 770  
 771  
 772  
 773  
 774  
 775  
 776  
 777  
 778  
 779  
 780  
 781  
 782  
 783  
 784  
 785  
 786  
 787  
 788  
 789  
 790  
 791  
 792  
 793  
 794  
 795  
 796  
 797  
 798  
 799  
 800  
 801  
 802  
 803  
 804  
 805  
 806  
 807  
 808  
 809  
 810  
 811  
 812  
 813  
 814  
 815  
 816  
 817  
 818  
 819  
 820  
 821  
 822  
 823  
 824  
 825  
 826  
 827  
 828  
 829  
 830  
 831  
 832  
 833  
 834  
 835  
 836  
 837  
 838  
 839  
 840  
 841  
 842  
 843  
 844  
 845  
 846  
 847  
 848  
 849  
 850  
 851  
 852  
 853  
 854  
 855  
 856  
 857  
 858  
 859  
 860  
 861  
 862  
 863  
 864  
 865  
 866  
 867  
 868  
 869  
 870  
 871  
 872  
 873  
 874  
 875  
 876  
 877  
 878  
 879  
 880  
 881  
 882  
 883  
 884  
 885  
 886  
 887  
 888  
 889  
 890  
 891  
 892  
 893  
 894  
 895  
 896  
 897  
 898  
 899  
 900  
 901  
 902  
 903  
 904  
 905  
 906  
 907  
 908  
 909  
 910  
 911  
 912  
 913  
 914  
 915  
 916  
 917  
 918  
 919  
 920  
 921  
 922  
 923  
 924  
 925  
 926  
 927  
 928  
 929  
 930  
 931  
 932  
 933  
 934  
 935  
 936  
 937  
 938  
 939  
 940  
 941  
 942  
 943  
 944  
 945  
 946  
 947  
 948  
 949  
 950  
 951  
 952  
 953  
 954  
 955  
 956  
 957  
 958  
 959  
 960  
 961  
 962  
 963  
 964  
 965  
 966  
 967  
 968  
 969  
 970  
 971  
 972  
 973  
 974  
 975  
 976  
 977  
 978  
 979  
 980  
 981  
 982  
 983  
 984  
 985  
 986  
 987  
 988  
 989  
 990  
 991  
 992  
 993  
 994  
 995  
 996  
 997  
 998  
 999  
 1000

**TIPOGRAFIA «RINASCIMENTO»**  
 Roma - Viale dei Colli Portuensi 49



**CONSIGLIO NAZIONALE DELL'ECONOMIA E DEL LAVORO**

**DISEGNO DI LEGGE**

**RECANTE**

**« Norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori »**

**(Assemblea 25-26 marzo 1986, n. 212/160)**

**Roma 1986**

## PREMESSA

Nella seduta del 31 ottobre 1984 l'Assemblea del CNEL approvava un testo di osservazioni e proposte in materia di « partecipazione dei lavoratori e di democrazia industriale », relatore il consigliere Danilo Beretta.

Successivamente, con lettera del 1° febbraio 1985, il consigliere Antongiorgio Benvenuto proponeva di esercitare la facoltà di iniziativa legislativa del CNEL sulla stessa materia.

Il Presidente del CNEL, on. Storti, sottoponeva, quindi, la proposta all'esame del Comitato di Presidenza che, nella seduta del 25 marzo 1985, deliberava di affidare alla Commissione per il Lavoro, la Previdenza Sociale e la Cooperazione (II) l'incarico di elaborare uno schema di articolato da sottoporre all'esame dell'Assemblea per la presa in considerazione, a norma dell'art. 10 della legge istitutiva del CNEL.

La Commissione II presieduta dal consigliere Piero Boni e composta dai consiglieri Achille Ardigò, Antongiorgio Benvenuto, Danilo Beretta, Giorgio Cintolo, Giorgio Coppa, Mario Alberto Coppini, Mario Daniele, Luciano Lama, Luigi Marmiroli, Vittorio Merloni, Flavio Orlandi, Fabio Padoa, Orazio Parretti, Attilio Parlagraeco, Perusino Perusini, Paolo Savona, Franco Simoncini ed integrata dai consiglieri Massimo Alesi, Raffaele Bonino, Fausto d'Elia, Manlio Germozzi, Luigi Mengoni, Elio Pastorino, Leonardo Romano, affidava l'incarico di relatore al consigliere Danilo Beretta, assistito dal prof. Giuseppe Santoro Passarelli, in qualità di esperto.

Nella seduta del 15 maggio 1985 la Commissione approvava lo schema di articolato concernente « norme sulla informazione e consultazione dei lavoratori », che veniva successivamente preso in considerazione dall'Assemblea del CNEL, a maggioranza, ai sensi dell'articolo 10 della legge istitutiva e dell'art. 38 del Regolamento, nella seduta del 13 novembre 1985.

Nel corso della stessa seduta veniva presentato da parte del Vice Presidente Solustri e dei Consiglieri Alesi, Daniele, Forcignanò, Germozzi, Luxardo de Franchi, Murzi e Perusini, un ordine del giorno con il quale manifestavano il loro dissenso nei confronti dello schema di articolato.

Il Presidente del CNEL incaricava successivamente la Commissione II di esaminare definitivamente lo schema di articolato, invitando la stessa ad acquisire ogni possibile contributo da parte di altri componenti del CNEL.

La Commissione, dopo aver confermato nell'incarico di relatore il consigliere Danilo Beretta, riprendeva la discussione sullo schema di d.d.l. con la partecipazione del Vice Presidente del CNEL, Verzelli, dei Presidenti della Commissione I, Di Nardi, della Commissione III, Bigi e della Commissione V, Giacchetto, nonché di numerosi consiglieri.

Al termine del dibattito lo schema di d.d.l. veniva approvato dalla Commissione nella seduta del 27 gennaio 1986, con le riserve del consigliere Forcignanò, della Commissione V e, limitatamente al II capoverso dell'art. 2, del consigliere Padoa.

Lo schema di d.d.l. veniva infine trasmesso all'Assemblea del CNEL che lo approvava definitivamente a maggioranza, ai sensi dell'art. 10 della legge 5 gennaio 1957, n. 33, nelle sedute del 25 e 26 marzo 1986.

#### RELAZIONE

Le trasformazioni tecnologiche, organizzative e di gestione delle risorse umane intervenute nelle attività produttive hanno determinato così significativi mutamenti nella cultura e nelle funzioni delle imprese da rendere sempre più generalmente avvertita l'esigenza di sviluppare forme di partecipazione dei lavoratori adeguate all'obiettivo, largamente condiviso, di ampliare l'area del consenso ai fini di un equilibrato sviluppo economico e sociale.

Nel recente passato, infatti, sono state assunte diverse iniziative in materia che, pur nella varietà dei rispettivi contenuti, perseguivano tali finalità. Ne sono testimonianza le proposte di iniziativa legislativa presentate già nell'ottava legislatura (C 2480 - Manfredi - e C 4006 - Labriola), e quelle presentate nella legislatura in corso (S 66 - Romei - e C 2754 - Garocchio).

Tali iniziative hanno coinciso con la rinnovata attenzione delle istituzioni comunitarie sugli stessi problemi (Proposte di modifica alla Direttiva Vredeling, del 13 luglio 1983 e della Quinta Direttiva, del 19 agosto 1983).

Alle forze politiche e sociali più attente ai profondi mutamenti in atto non è sfuggito il rilievo che i problemi del lavoro hanno assunto nella società in ordine al suo progresso civile e quanto gli equilibri essenziali della società e della sua aggregazione politica dipendano dal tipo di soluzioni adottate.

I problemi della partecipazione sono altrettanti aspetti importanti e qualificanti di quelli generali dell'economia e del lavoro e perciò rappresentano una componente fondamentale dello sviluppo della società.

Tutto ciò fa ritenere di grande attualità un intervento legislativo che, nel processo di attuazione dei dettati costituzionali ed in particolare dell'art. 46, sancisca le fondamentali garanzie in materia di partecipazione dei lavoratori sulla base di norme attuabili anche in ragione del consenso che possono raccogliere nelle forze politiche e tra le parti sociali.

Il presente progetto si qualifica proprio in quanto espressione delle convergenze delle parti sociali interessate e delle altrettanto significative adesioni.

Inoltre, la necessità di migliorare il nostro sistema di relazioni industriali, stimolando e sostenendo una maggiore responsabilizzazione delle parti nelle scelte di politica aziendale, è stata colta da significative soluzioni negoziali raggiunte in materia.

In questo quadro, il processo di profonda trasformazione che si sviluppa con conseguenze gravi per l'occupazione e tuttavia volto ad interessanti prospettive arricchisce i motivi per un intervento legislativo tendente ad ampliare l'area delle compatibilità economiche e sociali.

La rilevanza delle motivazioni, per quanto riguarda il merito dei problemi, suggerisce di definire con sollecitudine norme di legge che, soddisfacendo le fondamentali esigenze di partecipazione, riguardino sia l'informazione che la consultazione dei lavoratori e che possano attivare gli strumenti necessari all'esercizio di tali diritti.

La soluzione dell'insieme dei complessi e molteplici aspetti della partecipazione, infatti, non potrebbe essere disgiunta da una generale revisione del diritto societario nel quadro della quale verrebbe a collocarsi.

Una siffatta revisione sarebbe auspicabile; peraltro una prospettiva così ampia comporta due ordini di considerazioni: la prima riferita ai tempi necessari perché possa completarsi e che potrebbero pregiudicare la possibilità di attivare con sollecitudine gli strumenti per migliorare l'intero sistema delle relazioni sindacali; la seconda riguarda il permanere di differenti valutazioni tra e nelle parti sociali e nelle diverse forze poli-

tiche rispetto alla definizione di un compiuto modello di partecipazione.

Al contrario, la definizione e l'applicazione di norme di legge con obiettivi limitati, ma del tutto consoni al nostro contesto sindacale, possono, ad un tempo, fare maturare più ampie convergenze sulle problematiche della partecipazione ed avviare i processi interessanti l'ambito più vasto della revisione del diritto societario in funzione di una più adeguata rispondenza di quest'ultimo alla moderna organizzazione ed alle funzioni delle società di capitali nell'attuale situazione socio-economico-produttiva.

Allo stato attuale dei fatti un sollecito intervento legislativo che, conformandosi al principio del pluralismo e dell'autonomia, consolidi, generalizzi e sancisca i diritti di informazione e consultazione, può, da un lato, valorizzare a pieno i risultati autonomamente conseguiti attraverso la contrattazione e, dall'altro, assicurare tutela adeguata ai gruppi, le categorie, e le zone prive o non in grado di esercitare un sufficiente potere di autotutela.

In quest'ottica, le previsioni della legge proposta sui diritti di informazione e consultazione, sostanzialmente conformi alle acquisizioni contrattuali, hanno lo scopo di generalizzarne e consolidarne i risultati, senza interferire negli sviluppi della normativa contrattuale della quale intende soprattutto rappresentare un elemento di sostegno.

La proposta di legge obbliga le imprese con oltre 35 dipendenti all'informazione ed alla consultazione delle Rappresentanze sindacali aziendali relativamente alle scelte che comportino conseguenze di rilievo sui lavoratori in esse occupati, secondo le procedure previste dalla contrattazione collettiva. La stessa proposta di legge obbliga inoltre le società comunque costituite e gli Enti pubblici economici con più di 300 lavoratori dipendenti, alla costituzione di un Comitato consultivo composto da rappresentanti della proprietà e dei lavoratori, con il compito di formulare pareri obbligatori, anche se non vincolanti, sulle decisioni aziendali di rilevanza significativa.

Per quanto concerne l'ambito di applicazione della legge proposta deve essere tenuto presente che un'impresa con più

di trecento lavoratori rappresenta, oggi, una rilevante entità nel contesto produttivo di beni e servizi, in considerazione della tendenza, largamente indotta dall'applicazione di nuove tecnologie, verso la progressiva riduzione degli organici necessari al compimento di processi di trasformazione o di servizio.

Inoltre, poiché la riorganizzazione delle imprese si qualifica con un sempre più generale ricorso al decentramento produttivo, la proposta obbliga la costituzione dei Comitati consultivi nelle singole società fra loro raggruppate, ancorché non superino il numero di trecento dipendenti, al fine di consentire l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione anche ai lavoratori occupati in sedi od unità decentrate rispetto alla sede decisionale sulle scelte che li coinvolgono.

Nell'adempimento dei loro compiti nel Comitato consultivo i rappresentanti dei lavoratori vengono a configurarsi come la proiezione delle esperienze relative all'esercizio dei diritti di informazione e consultazione, esperienze che hanno comportato una progressiva specializzazione interna alle Rappresentanze sindacali aziendali; essi, sulla base delle previsioni della legge proposta, vengono ad assumere un ruolo distinto con precise responsabilità.

In ragione di ciò la legge proposta prevede che il Comitato consultivo sia composto per 3/5 da rappresentanti dei lavoratori e per 2/5 dai rappresentanti della proprietà.

Il superamento del criterio della pariteticità è in primo luogo conseguente al carattere consultivo attribuito al Comitato. D'altro canto l'attribuzione della maggioranza dei suoi componenti ai lavoratori, mentre non intende sminuire l'importanza del ruolo dei rappresentanti dell'impresa, che è fondamentale per un obiettivo esame congiunto del merito delle decisioni aziendali, vuole considerare quanto le responsabilità di giudizio dei lavoratori siano impegnative.

Infatti il loro consenso sulle scelte aziendali implica collaborazione perché siano attuate, così come il loro dissenso non può non essere attentamente valutato dall'impresa per le implicazioni relative alla realizzazione dei suoi programmi.

La trasparenza delle motivazioni che sottostanno all'assunzione delle responsabilità collegiali o singole dei componenti

il Comitato appare quindi non solo opportuna, ma necessaria quando si pensi alla loro influenza sulle relazioni sindacali nell'azienda, alle modalità ed ai tempi di attuazione delle decisioni aziendali, nonché alle loro conseguenze.

Da qui l'obbligo per le Società o per gli Enti di allegare il parere del Comitato consultivo, ancorché non vincolante nel merito delle decisioni aziendali e la previsione di nullità per la decisione non corredata dal parere del comitato che sia stato espresso entro i termini fissati.

Com'è agevole rilevare, la disciplina proposta per favorire la partecipazione dei lavoratori accoglie nella sostanza i contenuti dei più recenti negoziati conclusi in importanti settori produttivi; la sua attuazione non comporta la modifica della attuale legislazione societaria, molto più semplicemente esige di affiancare agli organi attualmente previsti una nuova dimensione organizzativa con compiti consultivi sui programmi aziendali per contribuire alla loro realizzazione, nonché sui problemi gravi delle aziende per concorrere alla loro soluzione.

Gli articoli 1 e 2 della legge proposta prevedono l'obbligo di informazione e consultazione nonché gli ambiti distinti di applicazione delle discipline per le piccole imprese e per le società, precisando quali lavoratori, per la natura del loro rapporto di lavoro, non concorrono o concorrono solo parzialmente a determinare il numero dei dipendenti rispettivamente stabilito per l'assoggettamento alle rispettive discipline.

Nell'art. 4 sono previsti i compiti del Comitato consultivo e le materie per le quali il preventivo parere del comitato è obbligatorio.

Gli articoli seguenti prevedono la composizione, la costituzione ed il funzionamento (diritti-doveri), le garanzie e la durata dei Comitati consultivi, nonché le modalità per l'elezione dei rappresentanti dei lavoratori e per la nomina dei rappresentanti delle imprese.

L'art. 15 contiene la normativa transitoria che prevede tempi differenziati, in rapporto alla dimensione della società o dell'Ente, per l'applicazione della legge proposta.

La presente proposta di legge non solo è basata sulla attenta valutazione dell'evolversi della materia sul piano negoziale ma, cogliendone le motivazioni ed avvalorandone le finalità, si propone soprattutto di recuperare in positivo gli aspetti della conflittualità connaturata in ogni sistema industriale.

Infatti, l'insieme delle proposte presentate, nell'assicurare e generalizzare l'uso di nuovi strumenti delle relazioni sindacali, chiama a compiti nuovi ed a nuove responsabilità le forze imprenditoriali, professionali, manageriali e del lavoro il cui impegno risulta sempre più determinante per il superamento della situazione che il paese sta attraversando.

Infine, è importante rilevarlo, nella sua articolazione la proposta di legge aderisce sostanzialmente alle indicazioni della normativa comunitaria; gli orientamenti comunitari, assumendo la concertazione ai diversi livelli come una condizione essenziale per affrontare più agevolmente i problemi dello sviluppo e dell'occupazione, sottolineano come le problematiche della partecipazione, nel senso della democrazia industriale, si dimostrino per tutte le realtà nazionali mature per soluzioni realizzabili nel quadro dei diversi assetti istituzionali dei singoli stati membri.

DISEGNO DI LEGGE

## Art. 1

*(Obbligo di informazione)*

Nelle imprese che occupino più di 35 dipendenti le rappresentanze sindacali aziendali costituite ai sensi dell'art. 19 della legge 20 maggio 1970 n. 300 hanno diritto di essere informate e consultate sulle materie e secondo le procedure previste dalla contrattazione collettiva anche aziendale.

Ai fini del limite numerico di cui al comma precedente non si computano i lavoratori in prova, gli apprendisti ed i lavoratori a tempo determinato.

I lavoratori a tempo parziale indeterminato sono computati in proporzione all'orario svolto riferito alle ore lavorative ordinarie effettuate nell'azienda, con arrotondamento all'unità della frazione di orario superiore della metà di quella normale.

Nei confronti dell'imprenditore che non adempia all'obbligo di informazione si applica l'art. 28 della legge 20 maggio 1970 n. 300.

## Art. 2

*(Ambito di applicazione della disciplina sui Comitati consultivi)*

Nelle società in qualsiasi forma costituite, negli Enti pubblici economici e negli altri Enti pubblici limitatamente alle imprese da essi esercitate, quando occupino più di 300 dipen-

dentì, computati ai sensi del secondo e terzo comma dell'articolo 1, è istituito un Comitato consultivo composto da rappresentanti della società o dell'ente e dei lavoratori.

Nei gruppi di società collegate, controllanti o controllate ai sensi dell'art. 2359 del codice civile da altre società anche estere, i quali occupino complessivamente più di 300 lavoratori, il Comitato di cui al comma precedente è costituito in ciascuna società indipendentemente dal numero dei lavoratori in essa occupati.

Art. 3

*(Informazioni obbligatorie)*

L'organo amministrativo della società o dell'ente di cui all'art. 2 deve trasmettere ogni sei mesi ai componenti del Comitato consultivo una relazione illustrativa della situazione economica e finanziaria, produttiva e occupazionale della società o dell'ente.

Art. 4

*(Violazione degli obblighi)*

Il Comitato consultivo oltre a formulare osservazioni e proposte sulle relazioni periodiche deve esprimere il proprio parere preventivo e non vincolante sulle proposte di deliberazione delle società e degli enti di cui all'art. 2, concernenti:

- a) la cessazione o il trasferimento di aziende o parti importanti delle medesime, fusioni e incorporazioni, nuovi insediamenti, la costituzione di rapporti di cooperazione con altre società;
- b) limitazioni, ampliamenti o modifiche delle attività aziendali, riconversioni produttive, modificazioni dell'organiz-

zazione aziendale e del lavoro che comportino rilevanti conseguenze sull'occupazione e sulla mobilità dei lavoratori.

Il parere del Comitato consultivo deve essere allegato alla proposta di cui al primo comma.

Art. 5

*(Termini per la trasmissione del parere)*

Il parere sulle proposte di deliberazione di cui all'art. 4 deve essere trasmesso dal Comitato consultivo all'organo amministrativo della società o ente interessato entro trenta giorni dalla data di ricezione della relativa richiesta, salvo casi di comprovata urgenza, per i quali potranno essere convenuti termini più brevi.

Art. 6

*(Violazione degli obblighi)*

L'inadempimento dell'obbligo previsto dall'art. 3 comporta l'applicazione dell'art. 28 della legge 20 maggio 1970, n. 300.

La competente autorità amministrativa può anche escludere la società o l'ente di cui all'art. 2, dall'ammissione o dall'ulteriore godimento delle agevolazioni pubbliche concesse sotto qualsiasi forma ai sensi delle vigenti disposizioni di legge.

L'inadempimento dell'obbligo previsto dall'art. 4 determina la nullità delle delibere adottate.

Il Comitato consultivo che non esprima il parere richiesto nel termine previsto dall'art. 5 decade dal diritto di consultazione sulla medesima proposta.

## Art. 7

*(Composizione del Comitato consultivo e nomina dei suoi componenti)*

Il Comitato consultivo è formato da dieci, quindici, venti componenti nelle società o enti di cui all'art. 2 che occupino rispettivamente più di 300, 800, 2.000 dipendenti.

I componenti del Comitato sono designati per due quinti dall'organo cui compete per legge o per statuto la nomina degli amministratori e eletti per tre quinti dai lavoratori dipendenti nei limiti indicati al secondo e terzo comma dell'art. 1 e secondo le regole previste dall'art. 10, nei rispettivi luoghi di lavoro.

I componenti del Comitato in rappresentanza dei lavoratori durano in carica due anni e non possono essere rieletti più di due volte consecutive.

Il Comitato resta in carica fino al suo rinnovo.

## Art. 8

*(Costituzione e funzionamento del Comitato consultivo)*

Il Comitato consultivo all'atto del suo insediamento elegge il Presidente a scrutinio segreto.

Le adunanze del Comitato sono valide con la presenza di più della metà dei suoi componenti. Le decisioni sono adottate a maggioranza.

Il Comitato è convocato dal Presidente. Si riunisce almeno due volte l'anno; su iniziativa del Presidente stesso e ogni volta che ne facciano richiesta almeno due quinti dei suoi componenti.

Nei limiti delle disposizioni di legge e di contratto collettivo il Comitato disciplina con propri regolamenti la sua organizzazione e le modalità del suo funzionamento.

## Art. 9

*(Garanzie riconosciute ai componenti del Comitato consultivo e requisiti di eleggibilità)*

Gli oneri economici per l'elezione o il funzionamento del Comitato consultivo sono a carico della società o dell'ente di cui all'art. 2.

I componenti del Comitato consultivo hanno diritto a permessi retribuiti e al pagamento delle spese occorrenti per lo svolgimento dei loro compiti istituzionali.

Ai componenti il Comitato consultivo si applica, in quanto compatibile, l'art. 2382 c.c. e sono estese le garanzie previste dal titolo III della legge 20 maggio 1970 n. 300.

## Art. 10

*(Modalità di elezione dei rappresentanti dei lavoratori nel Comitato consultivo)*

Ogni due anni le organizzazioni sindacali dei lavoratori firmatarie dei contratti collettivi nazionali di lavoro applicati nella società o nell'ente di cui all'art. 2, anche disgiuntamente, indicano le elezioni e presentano nei trenta giorni successivi le liste dei lavoratori eleggibili nel Comitato consultivo.

Nello stesso termine possono essere presentate altre liste dal 10 per cento dei dipendenti della società o dell'ente.

L'elezione ha luogo con il sistema proporzionale. Alla categoria dei dirigenti deve essere riservato un posto nel Comitato consultivo a condizione che sia presentata dagli stessi la lista dei candidati.

Il voto è individuale e segreto.

Il Comitato elettorale è formato da un rappresentante di ciascuna delle liste che partecipano alle elezioni e presieduto da persona scelta di comune accordo dagli stessi rappresentanti di lista.

Art. 11

*(Nomina dei rappresentanti della società ed ente nel Comitato consultivo)*

Entro trenta giorni dalla data nella quale sono state indette le elezioni dei rappresentanti dei lavoratori l'organo di cui al secondo comma dell'art. 7 deve nominare i rappresentanti della società e dell'ente.

Art. 12

*(Decadenza dei componenti del Comitato consultivo)*

Il componente del Comitato consultivo che non partecipi senza un giustificato motivo a due riunioni consecutive decade dall'incarico.

In caso di decadenza di un componente eletto dai lavoratori questi è sostituito da chi segue nell'ordine di preferenze risultati dall'elezione; in caso di decadenza di un componente nominato in rappresentanza della società o dell'ente, l'organo di cui all'art. 7 deve nominare il sostituto entro 30 giorni dalla decadenza.

Art. 13

*(Obbligo del segreto)*

Ai componenti del Comitato consultivo che violino l'obbligo del segreto su notizie ricevute nell'esercizio delle funzioni si applica l'art. 2622 c.c..

Art. 14

*(Estensione del rito del lavoro)*

Alle controversie relative alle materie regolate dalla presente legge si applica la disciplina della legge 11 agosto 1973 n. 533.

Art. 15

*(Norme transitorie)*

Le disposizioni di cui all'articolo 1 hanno effetto dall'entrata in vigore della presente legge.

Le restanti disposizioni devono essere attuate:

- a) entro sei mesi dall'entrata in vigore della presente legge dalle società o dagli enti di cui all'articolo 2 che occupano più di 2000 dipendenti;
- b) entro dodici mesi dalle società o dagli enti che occupano più di 800 dipendenti;
- c) entro ventiquattro mesi dalle società o dagli enti che occupano più di 300 dipendenti.

*Il Consigliere Segretario*  
MANCUSI

*Il Presidente*  
STORTI

*Il Relatore*  
BIRETTA

Per copia conforme

*Il Segretario Generale*  
VALENTINO

TIPOGRAFIA «RINASCIMENTO»  
Roma - Viale dei Colli Portuensi 49  
Tel. 5378342 - 5314067

# Democrazia economica, perché no?

Giacinto Militello

La democrazia economica nel modello svedese è il punto più alto di un processo complesso, non riducibile a schemi semplicistici o alla storia dei singoli strumenti di intervento da esso previsti.

Dentro quel processo si è passati — per schematizzare al massimo — da una modificazione profonda delle relazioni sindacali raggiunta per via contrattuale alle successive leggi di sostegno del potere contrattuale stesso (sulla cui base si è introdotta, per esempio, la codeterminazione); dalla politica attiva del lavoro alla politica attiva dello sviluppo e della crescita; dalla conquista legislativa di diritti di base per i lavoratori e dall'estensione dello Stato sociale universalistico alla politica di tutti i redditi utilizzando soprattutto e fortemente la leva fiscale; infine dai fondi pensionistici intesi come strumento di estensione del controllo pubblico sull'economia ai fondi dei salariati intesi come strumento autonomo in mano ai lavoratori per intervenire sul capitale delle imprese.

Pontusson e Aberg, con un'onestà intellettuale del tutto encomiabile, ci hanno spiegato i profondi limiti e le profonde contraddizioni di questa esperienza, rilevando che in Svezia siamo arrivati ad una soglia limite, quasi ad una situazione di stallo, con pericoli di ritorno all'indietro, proprio perché non si hanno ancora risposte ai problemi suscitati da questo grande avanzamento del progetto. Non vorrei che noi ci fermassimo alla considerazione di questi limiti, per compensare o per nascondere quelli propri della nostra esperienza che francamente considero molto più preoccupanti e che rivelano una situazione di arretratezza della nostra elaborazione molto più tragica di quella riscontrabile nell'esperienza svedese.

Dirò brevemente, per motivare questo giudizio, che da noi si discute da dieci anni di riforma delle pensioni, ma siamo incredibilmente fermi ad aspetti secondari, quali l'elevamento dell'età pensionistica (necessario, seppure con tecniche di flessibilità) ignorando o sottovalutando la vera sfida che è quella — come dice Artoni — di evitare l'esplosione di un conflitto tra generazioni, tra lavoratori attivi e pensionati, che comporterebbe la distruzione del blocco sociale riformista a cui ci siamo sempre storicamente riferiti. Discutia-

mo di previdenza integrativa non in termini di rapporto tra uguaglianza e libertà, tra solidarietà e rispetto delle esigenze individuali, ma o come invenzione dell'avversario o come scelta individuale, oltretutto volontaria, il che ci fa essere abbastanza lontani dalla ricerca propria degli svedesi; occorre certo affermare il carattere volontario di una simile scelta, ma insieme fare un'opzione netta a favore di strumenti di intervento collettivo per la costruzione dei fondi pensionistici.

Oppure, per parlare della riforma dell'assistenza — o meglio come dice Massimo Paci, di rimodellazione dello Stato sociale in Italia — noi siamo ancora fermi, a sinistra, a varie misure segmentate di tutela dal bisogno di piccole categorie o frazioni di categorie di lavoratori — vedi la vicenda del minimo vitale — e mostriamo tutta la nostra difficoltà a riflettere o ad acquisire il concetto di reddito minimo garantito, a cui contrapponiamo — idealizzandolo come più di sinistra — quello di lavoro minimo garantito.

Oppure ancora, parlando di democrazia industriale, noi in Italia enfatizziamo il dibattito su «articolazione o centralizzazione» (in Svezia oggi, a dimostrazione della complessità del problema, l'articolazione è voluta soprattutto dagli imprenditori) mentre subiamo nei fatti l'operazione praticata dalla Fiat, con una subalternità che non fa onore a tutto il sindacato italiano. Di fronte alla sfida dell'azienda di collegare una parte del salario alla produttività reagiamo o accettando le mance del padrone, oppure con una impotenza sostanziale a confrontarci su questo terreno.

Rispetto a tutto ciò, l'esigenza fondamentale che avverto è come combattere, come superare questa arretratezza della nostra elaborazione, sottolineata nel corso degli anni da voci e tentativi diversi. Non mi riferisco soltanto allo 0,50 di Pierre Carniti, ma a Berlinguer che nel 1979 poneva con coraggio innovatore il problema dei fondi dei salariati. Tutto questo però è stato largamente dimenticato e messo ai margini della nostra ricerca.

Tuttavia il movimento sindacale italiano ha scritto pagine belle, ha conosciuto ed ha prodotto situazioni di tensione, di conflitto e di cambiamento di primissimo piano. In che cosa si incardina, allora, da che cosa è prodotta

questa arretratezza? Personalmente, procedendo sempre per grandissime approssimazioni, dò questa risposta: l'origine sta in ragioni ideologiche o, se preferite, in sbagliate, unilaterali opzioni strategiche. A che cosa mi riferisco? Se ci pensiamo, in fondo, nel movimento operaio italiano — permettete mi di non fare grandi distinzioni, ma certamente mi riferisco in primo luogo all'organizzazione sindacale in cui milito — si è sempre concepita la tematica della gestione come alternativa alla tematica del controllo. La tematica della gestione è stata sempre avvertita come contaminazione della purezza, dell'autonomia, dell'identità di classe. Si è pensato, in buona sostanza, che i processi di democratizzazione dell'economia potessero essere solo prodotti dal conflitto e/o dal contratto.

Dato che anch'io ho sostenuto queste cose, voglio subito affermare che dietro quest'impostazione che oggi definisco unilaterale sono radicate motivazioni profonde, che non dobbiamo assolutamente dimenticare. Non mi riferisco soltanto alla prospettiva del salto rivoluzionario, ritenuta oggi non più attuale. Spesso la tematica della partecipazione alla gestione contiene e costruisce processi di subordinazione della classe operaia alla gestione capitalistica della produzione; altre volte — vedi l'esperienza italiana nella pubblica amministrazione — i fenomeni di partecipazione danno vita a situazioni di cogestione pasticciona, i quali riducono il sindacato nel pubblico impiego a uno dei principali responsabili dell'attuale sfacelo della pubblica amministrazione o di ostacolo alla ricerca di efficienza dei servizi pubblici.

Abbiamo, quindi, ragioni non solo ideologiche per essere sospettosi e per arroccarci dentro i confini del conflitto o del controllo. Ma ragionando in questo modo si compie l'errore di cui parlavo, nel senso che l'esperienza svedese, se una cosa ci dice, è che la gestione non è alternativa al controllo, ma può essere la forma più alta e più stabile di controllo e d'intervento dei lavoratori. Ciò per una ragione precisa che, secondo me, tocca il cuore dei problemi della sinistra e soprattutto del sindacato in Italia. Teorizzando solo conflitto e controllo (che rimangono fondamentali e insopprimibili) riusciamo, quando ci riusciamo, ad essere indipendenti dalla gestione capitalistica dell'azienda, ma rimaniamo fortemente dipendenti dal ciclo economico. La ricerca sulla democrazia economica, invece — per quello che io ho capito dell'esperienza svedese — offre una via di uscita, ci spinge a trovare una risposta antici-

Giacinto Militello è presidente dell'Inps

...a, a costruire strumenti permanenti di intervento e di controllo dei lavoratori sul processo di accumulazione aziendale o sociale, indipendentemente dall'andamento del ciclo.

Questa è la lezione da trarre di grande fertilità e di grande stimolo per il movimento sindacale italiano. Se non lo facciamo siamo condannati a ripetere storie già viste: possiamo essere forti, fortissimi, quando il ciclo economico va bene, quando non c'è il ricatto dell'occupazione; siamo deboli e dipendenti quando il ciclo cambia. La democrazia economica serve, interessa, è proposta moderna, necessaria, proprio perché attraverso di essa è possibile costruire una forma di autonomia della classe operaia dall'andamento della congiuntura e del ciclo economico.

Fatte queste premesse, in che modo possiamo attivare in concreto un processo di democrazia economica nel nostro paese, senza considerarlo un fatto residuale o soltanto aggiuntivo rispetto alla attuale politica salariale e contrattuale? In che modo conflitto e governo dell'accumulazione possono stare insieme e non essere più considerati alternativi?

Darei rapidamente due sole risposte a questo tema che naturalmente è immenso e arduo. La prima è stata già data nel convegno e la riprendo per confermarla: non c'è democrazia economica senza democrazia industriale; il primo passo è certamente quello di modificare le relazioni sindacali nelle aziende, industriali come della pubblica amministrazione. Abbiamo qui in Italia un modello cui riferirci per fare questo balzo in avanti: il protocollo Iri. Di esso non voglio tanto apprezzare le procedure né al limite il sistema di relazioni che, proprio perché non è solo di controllo né apertamente di gestione, rimane appeso in aria. Del protocollo Iri, però, voglio esaltare la scelta di base: quella dell'informazione che diven-

Setificio Paplin (Irlanda)  
Grafico: Louis Brocqui



ta contrattazione preventiva delle strategie dell'impresa. Questa è una grande idea di modifica e rilancio della democrazia industriale che ha bisogno però, per estendersi, di una legge di sostegno. Nel documento congressuale del Partito comunista, tale obiettivo esiste ed è definito come primo passaggio per la democrazia economica.

La seconda questione è relativa al problema dei fondi. Per parte mia, trovo una perfetta assonanza con l'analisi che di questo problema fa Artoni. Condivido il richiamo molto lucido a non dare ai fondi pensionistici una valenza simbolica, a non considerarli l'anticamera dell'accesso al potere da parte dei lavoratori. Bisogna discuterne invece come strumenti tecnici, interrogarsi sulla loro potenzialità di strumenti finanziari per canalizzare ed anche finalizzare il risparmio. Al fine di aprire in Italia un processo di democrazia economica, bisogna infatti agire sul contesto di politica economica complessiva, bisogna pensare alla riforma fiscale e bisogna riflettere su come si rende efficace la spesa pubblica, su come a sinistra si fanno i conti con il fatto che il rendimento sociale della spesa pubblica è decrescente quando essa supera certe soglie.

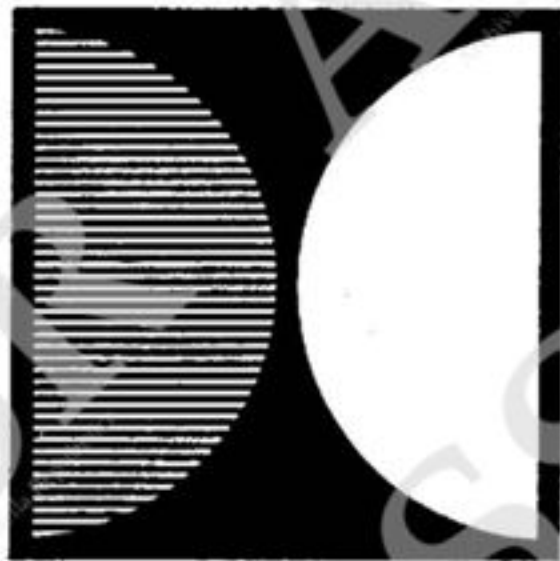
Detto questo, però, francamente non sarei d'accordo nel sottovalutare l'importanza dei fondi pensione, per una molteplicità di ragioni. In generale, se è vero che questi fondi hanno la funzione principale — da garantire rigorosamente — di pagare le pensioni integrative, è anche vero che ci sono diversi modi — nel non breve periodo che passa dal momento in cui inizia la loro attivazione al momento in cui le pensioni debbono essere pagate — di gestire e valorizzare il risparmio che essi canalizzano e che su questo terreno si gioca una parte non secondaria della lotta redistributiva e per la democrazia economica.

In linea di fatto vi è poi la consistenza finanziaria di quelli che sono i veri fondi pensione all'italiana, nascosti sotto l'istituto del trattamento di fine

rapporto. In termini di stock li si valuta in 115 mila-120 mila miliardi; in termini di flusso come Inps li valutiamo — la Confindustria dà una valutazione diversa — in 20 mila miliardi l'anno. È quindi una massa finanziaria di forte consistenza (molto di più del 5 per cento su cui intervengono i fondi svedesi rispetto al mercato azionario di quel paese). Essa appartiene ai lavoratori ma viene gestita in maniera unilaterale dalle aziende e viene remunerata a tassi bassissimi. Detto in altri termini, i lavoratori in Italia sono tra i principali azionisti delle aziende, senza saperlo, senza detenere i corrispondenti diritti di informazione e di gestione, senza averne rendimenti adeguati.

Riuscire a canalizzare questo risparmio — il trattamento di fine rapporto e altre quote di risparmio che si possono ottenere con la contrattazione — in fondi gestiti in maggioranza dai lavoratori, o gestiti dai soli lavoratori, rappresenta allora certamente un obiettivo di potere. Il documento del Partito comunista per il congresso non a caso parla della necessità di creare poteri finanziari nelle mani dei lavoratori.

Le aziende certamente resisteranno a questa idea. E a volte — penso alla piccola e media azienda — con la motivazione fondata di non perdere quote di autofinanziamento. Ma dalle esperienze svedesi ci vengono delle risposte a tale problema. È possibile infatti lasciare gli accantonamenti nelle aziende trasferendo fuori di esse — ad esempio a fondi regionali — la titolarità delle azioni rispettive che dovrebbero essere a favore dei lavoratori. Questa non è certamente la via democratica al socialismo, non risolve tutti i problemi difficili di come riaprire in Italia ampi processi redistributivi e di democrazia economica per incidere sull'assetto del capitale e sulla proprietà, ma è indubbiamente uno strumento che abbiamo tutta la convenienza ad utilizzare per quel fine.



Cartiera Cham (Svizzera)  
Grafico: Paul Leber



Cartiere Riunite (G. Bretagna)  
Grafico: Cal Swann

# Uguaglianze e differenze del modello Svezia

«Strategie di democrazia economica, suggestioni dal modello svedese» è il convegno della fondazione Cespe e dell'associazione Crs tenutosi il 4 novembre scorso, con relazioni di Rune Åberg e Jonas Pontusson. A Massimo Paci e a D. Mario Nuti era affidato il commento alla prima relazione; Roberto Artoni e Edwin Morley-Fletcher replicavano alla seconda: dei loro interventi pubblichiamo una nuova stesura. Alla tavola rotonda di chiusura partecipava, con Pierre Carniti, Rino Formica, Gino Giugni e Alfredo Reichlin, anche Giacinto Militello, che ha messo per iscritto il suo intervento.

## Al fondo delle pensioni

Roberto Artoni

È stato osservato che il concetto di democrazia economica è importante per le prospettive programmatiche che apre e per gli strumenti di intervento che dovrebbe consentire di identificare.

Ne segue implicitamente che è fondamentale evitare di ricorrere a falsi strumenti o a strumenti inappropriati. Di ogni strumento si deve cioè riconoscere la logica interna e i connotati tecnici, sempre che si voglia evitare di ottenere risultati inattesi, spesso non voluti e in alcuni casi perversi.

Quello appena indicato è il presupposto da cui nasce questo intervento. Collegandomi agli aspetti per me più interessanti della ricca e dettagliata relazione del prof. Pontusson, mi riferirò ai più importanti punti del dibattito attualmente in corso in Italia. In via preliminare dirò anche che sul problema della previdenza integrativa si sta accumulando tutta una serie di falsi obiettivi che è il caso di esaminare.

Come è risultato chiaro dalla relazione, i fondi pensione sono stati originariamente visti dai proponenti come strumento di controllo del processo di accumulazione o quindi come strumento capace di modificare gli equilibri politici della società. Anche se nati con questo obiettivo, i fondi pensione si sono rivelati rapidamente inadatti allo scopo, in Svezia come in altri paesi. È infatti evidente che dopo un certo numero di anni le pensioni devono essere pagate, prosciugando o stabilizzando gli eventuali avanzi accumulati nella fase di avvio del sistema pensionistico, i gestori dei fondi devono

quindi interrompere necessariamente l'attività di finanziari (pubblici o privati) per svolgere quella più modesta, ma forse socialmente più utile, di erogatori di trattamenti pensionistici.

A questo riguardo è opportuno che si eviti una contrapposizione fra sistema a ripartizione e sistemi a capitalizzazione, al di là dei limiti oggettivamente modesti entro cui vale. In altri termini in sistemi fondati sul criterio della ripartizione, come in quelli a capitalizzazione, si deve dar luogo al di fuori di ogni truffa socialmente organizzata, a pagamenti pensionistici fondamentalmente equivalenti. E questo è un punto che risulta sia dalla relazione di Pontusson sia dall'intervento di Nuti.

Nella fase di avvio di un sistema a ripartizione è poi possibile (ma il punto non è essenziale nel lungo periodo) fissare aliquote contributive relativamente alte. Lo hanno fatto in Svezia per finanziare gli investimenti: lo abbiamo fatto noi in Italia per finanziare le pensioni di invalidità.

Per passare a un altro punto, i fondi pensione sono stati considerati in un quadro sostanzialmente teorico, in Svezia e altrove, uno strumento macroeconomico capace di aumentare la propensione al risparmio. Anche sotto questo aspetto è opportuno considerare i condizionamenti specifici che si manifestano nel nostro paese. Parlare oggi in Italia di livello aggregato di risparmio è perlomeno ambiguo, in quanto il dato complessivo nasconde squilibri settoriali molto forti nel comparto della pubblica amministrazione

e delle famiglie. Occorre quindi fare riferimento ai saldi settoriali nel senso che per la pubblica amministrazione deve essere necessariamente aumentato il risparmio (o ridotto il saldo negativo di parte corrente); al contrario, in un processo di riassorbimento del fabbisogno pubblico dovrà essere ridotto il risparmio accumulato dalle famiglie. In questa contrapposizione si può riconoscere un problema di riformulazione del nostro sistema fiscale, al fine di trasferire appunto risparmio dalle famiglie alla pubblica amministrazione. Si potrà cioè risolvere il problema dell'accumulazione di nuovo debito pubblico, anche se non quello del debito formatosi in questi anni.

Anche da questo punto di vista emerge la delicatezza dei discorsi che si vanno facendo sullo sviluppo della previdenza integrativa in Italia. Nessun sistema pensionistico di tipo integrativo è infatti nato senza il forte sostegno degli incentivi fiscali. Non vorrei interpretare male la realtà, ma oggi la battaglia della previdenza privata è in buona misura una battaglia sugli incentivi fiscali (che, com'è ovvio, sono riduzioni di entrate e contrazioni delle basi imponibili).

In termini generali, la questione fondamentale, quando si parla di sistema pensionistico considerato in tutte le sue forme, è quella del controllo della dimensione del trasferimento intergenerazionale: in quest'ambito siamo di fronte a una forte contrapposizione di interessi fra i lavoratori in attività e tutti i gruppi sociali che sono usciti dal processo produttivo. Ne segue che la vera responsabilità politica è la creazione di un sistema equilibrato, pubblico e privato, che sappia regolare la dinamica dei trasferimenti intergenerazionali in un quadro di certezza e di equità.

Tutto ciò può essere fatto rientrare nel problema del costo del welfare state. A questo riguardo si deve ricordare che l'esperienza insegna che molto spesso le strutture pubbliche sono più

Roberto Artoni insegna Scienza della finanza all'università di Pavia

economiche, in termini di assorbimento delle risorse, delle analoghe strutture private. Questo fatto probabilmente contraddice tutta una serie di visioni sul funzionamento del settore pubblico, ma è una realtà per la sanità e probabilmente anche per la previdenza, se si tiene conto adeguatamente di tutte le esenzioni fiscali e contributive che sostengono, in particolare, il sistema pensionistico degli Stati Uniti.

Se poi si prendono in considerazione gli effetti sul funzionamento dei mercati finanziari, gli andamenti di questi anni non depongono particolarmente a favore degli effetti stabilizzanti dei fondi pensione nel loro ruolo di investitori istituzionali. Tenendo presente che le pensioni sono una cosa seria e attinente alle esigenze fondamentali dell'esistenza, si può solo affermare che l'attività dei fondi pensione nei mercati dei capitali (e soprattutto in quelli relativamente ristretti) deve essere oggetto di una attenta regolamentazione, come di nuovo insegna l'esperienza degli altri paesi.

Un ultimo punto da sottolineare riguarda la problematica sociologica che è associata al dibattito sui fondi pensione. L'idea che strutture politico-sindacali debbano e possano trasformarsi in operatori finanziari è una prospettiva, a mio giudizio e proprio in termini di democrazia economica, non allettante. La confusione dei ruoli o dei mestieri non paga mai nel medio periodo: anche in questo caso gli esempi stranieri sono numerosi.

A questo punto posso tentare di rispondere alla domanda essenziale di questo convegno: quali sono gli strumenti appropriati per la democrazia economica? Devo purtroppo confessare la mia incapacità tecnica e intellettuale di individuare strumenti in questo campo se non quelli di carattere generale, quali un sistema tributario equo, una spesa pubblica efficiente, uno Stato sociale a impostazione universalistica, una legislazione economica che sappia evitare un'eccessiva concentrazione di potere economico e finanziario. Al di là di quanto detto non so andare, se non per ripetere che esistono certamente alcuni non-strumenti di democrazia economica. Certe divisioni di compiti, soprattutto in paesi come l'Italia che non sono la Svezia, e una totale concentrazione sui problemi di effettivo adeguamento allocativo e distributivo della macchina pubblica alle esigenze proprie dei paesi avanzati sono molto più utili e democratiche, nella sostanza, di altri strumenti apparentemente più democratici.

## Socialismo e proprietà

Edwin Morley-Fletcher

L'esperienza dei fondi dei lavoratori svedesi, avviata del resto già molti anni prima che il piano Meidner ponesse la questione del loro intervento nella proprietà del capitale azionario delle imprese, ha avuto finora un esito molto più modesto di quello inizialmente delineato, come afferma esplicitamente Pontusson, e com'è riconosciuto dallo stesso Meidner. Dopo essere stato al centro di tre elezioni politiche estremamente combattute — due delle quali hanno segnato l'assenza della socialdemocrazia svedese dal governo — il piano Meidner è stato ridimensionato in modo drastico. I «fondi dei salariati» sono temporanei e non potranno comunque raccogliere, entro il loro anno di scadenza, il 1990, più del 5 per cento del monte azioni.

Francamente trovo un po' riduttiva la spiegazione che Pontusson dà, in un suo recente articolo, di questa sostanziale «ritirata» della socialdemocrazia più potente del mondo: quando si è costretti ad invocare l'influenza della borghesia sui mass media vuol dire che qualcosa non quadra (certo, non perché questo fattore non sia stato operante, ma perché è sempre operante dovunque la sinistra occidentale ingaggi una lotta politico-economica di fondo: la condizione della socialdemocrazia svedese, dopo decenni di governo, non è da questo punto di vista, la peggiore). Parlo di esito modesto, beninteso, rispetto agli obiettivi di partecipazione dei lavoratori alla proprietà delle imprese, e non dal punto di vista degli effetti macroeconomici, perché, come spiega ottimamente lo stesso Meidner, i fondi pensione — i quali, prima della costituzione dei nuovi fondi derivati dal suo piano, si limitavano (e si limitano) ad alimentare il circuito del credito, senza intervenire negli assetti proprietari — hanno avuto sicuramente un ruolo di primo piano nella complessa ingegneria del «modello svedese».

Eppure uno dei grandi meriti dei fondi Meidner, nonostante il ripiegamento quantitativo e qualitativo, è stato proprio quello di rompere un tabù e di riproporre a tutta la sinistra europea, e non solo europea, la questione della proprietà. Vorrei richiamare a questo proposito una centrale osservazione di Macpherson: «Forse è stato un errore contrapporre sempre, come ha fatto tutta la tradizione filosofica, morale, democratica i diritti umani e sociali ai diritti di proprietà. Forse riusciremo ad

andare più lontano se tratteremo i diritti umani come diritti di proprietà».

È utile tornare a riflettere su questo ragionamento di Macpherson per inquadrare meglio il caso svedese sullo sfondo di questa strana «rimozione» della sinistra nei confronti del tema della proprietà. Com'è noto, si è sviluppata, negli ultimi vent'anni, una vasta letteratura sui *property rights* (diritti proprietari), ancora poco conosciuta in Italia, ma circolante con incisività altrove. E anche dai paesi dell'Est, sulla base delle conseguenze politiche-economiche della gestione di una proprietà formalmente pubblica, in effetti burocratica, sono venuti importanti contributi teorici. Basti ricordare i lavori in Usa di studiosi come Ward e Vanek sull'economia delle imprese autogestite; non a caso due studiosi di origine jugoslava, Furubotn e Pejovic, negli Stati Uniti sono divenuti esponenti di primo piano della scuola di *property rights*. Dall'economista ungherese Tibor Liska è venuta, con la sua originalissima concezione della «proprietà sociale-personale», una sfida a ripensare radicalmente la categoria stessa di «proprietà» su cui si basano i rapporti in un mercato «walsrasiano».

Nonostante tutto ciò, le idee standard della sinistra su questo terreno non sono andate molto al di là delle esperienze canoniche delle nazionalizzazioni, le quali, peraltro, si sono attuate quasi sempre in settori di monopolio «naturale» (tipico il caso delle ferrovie e delle industrie di pubblica utilità), o in settori scossi da gravi crisi. La storia della nascita dell'Iri, in pieno periodo fascista, al riguardo, parla da sola. Né va dimenticato che i fondi svedesi hanno rotto un tabù anche perché gli antecedenti erano, bisogna riconoscerlo, piuttosto imbarazzanti. In Italia, si era parlato di cose analoghe nel convegno di Ferrara organizzato dalla cosiddetta sinistra fascista di Bottai e Spirito, nel 1932, sul tema della corporazione proprietaria. Di passaggio, si può notare che l'istituto, peculiarmemente italiano, della «liquidazione» (trattamento di fine rapporto) è sorto proprio da un'iniziativa ispirata dalla «sinistra» fascista, ed ha svolto, in un modo tutto suo, una funzione di credito alle imprese alimentato da un «fondo pensione implicito», non del tutto dissimile

Edwin Morley-Fletcher è capo dello staff della presidenza della Lega nazionale delle cooperative e mutue

Public Pension Funds and the Politics  
of Capital Formation in Sweden

JONAS FORTUSSON

ARBETSLIVSCENTRUM

Preface

The analysis of public pension funds presented here forms part of a broader dissertation project on the politics of capital formation in Sweden. My dissertation explores successive efforts by the Swedish labor movement to extend public influence over business investment decisions. It demonstrates the limits that 'the historical compromise' imposed on labor reformism in this area, and seeks to explain why the labor movement began to challenge those limits in the 1970's.

The following analysis is based primarily on printed sources, including the reports of official commissions of enquiry (cited as 'SOU') and the annual reports of the pension funds (cited as 'AP-funds'). The latter constitute the basic source of statistical data. They also contain a useful overview by the managing director. The Bibliography provides a complete list of printed sources other than newspaper articles and legislative texts, which appear in the notes only. ('Prop.' stands for government bills, and 'SFS' for laws or ordinances).

In addition to printed sources, my analysis draws on interviews with pension fund directors and board members. Interviewees were chosen selectively, and no attempt was made to encompass the range of interests represented on the fund boards. Some of the interviews were casual, and all of them made with the understanding that they would only be used as general references. As far as possible, I have tried

...with printed material, and to 'weed  
out' matters of personal interpretation. A list of the interviews  
follows the Bibliography.

The research for this study was made possible by a stipend from the  
Swedish Center for Working Life. I wish to thank Bengt Abrahamsson,  
Anders Broström, Rudolf Weidner and Jan Oshoff for critical feedback  
on the original research proposal, and for their encouragement.

## Table of Contents

	side
1. Introduction	5
2. The legal-institutional framework	13
2.1 Historical background	13
2.2 The organization of the AP-funds	19
2.3 The legal rules governing investment practices	24
3. The politics of capital allocation	31
3.1 The sectoral distribution of pension-fund investment	31
3.2 The Central Bank and the AP-funds	39
3.3 Interest representation and investment policy	51
4. The supply of credit to business	56
4.1 The system of corporate finance	56
4.2 Reverse lending	66
4.3 Intermediary credit institutions	74
5. From pension funds to wage-earner funds	87
Notes	100
Bibliography	113
Interviews	119

## 1. INTRODUCTION

The supplementary pension (ATP) reform of 1959 entailed a massive collectivization of savings. Three public pension funds were created to transform the savings generated by the ATP-system into investment. These funds have come to be known as the 'AP-funds'. Their boards are composed of representatives of the government and major societal interests, organized labor and business in particular. The AP-funds transform savings into investment by lending, primarily through the organized credit market. The law governing their investment practices precludes the holding of equity capital as well as all other forms of ownership engagement. The AP-funds share managing director and administrative staff. In practice, they have functioned very much as a single unit.<sup>1</sup>

As Table 5.1 illustrates, the significance of the AP-funds as a source of credit supply grew rapidly during the build-up of the ATP-system. By the early 1970's, the AP-funds accounted for more than half of the total supply to the capital market (i.e., the market for equity capital and long-term credit) and more than one-third of the supply to the organized credit market as a whole. Their relative significance has subsequently declined. Still, the AP-funds remain one of the most important sources of credit supply. As such, they represent a potential lever for political efforts to affect allocative outcomes in the credit market.

Table 5.1

The AP-funds' share of total supply to the capital market and the credit market as a whole, 1960-81 (annual averages).

	capital market	credit market
1960-64	35 %	20 %
1965-69	48 %	28 %
1970-73	57 %	35 %
1974-76	40 %	25 %
1977-79		21 %
1980-81		17 %

Note: The figures refer to the organized (or regulated) credit market; i.e. they do not include direct lending/borrowing between firms or households. The 'capital market' includes stocks, bonds with a maturity of more than seven years, and other forms of long-term credit. More recent data on the AP-funds' share of the capital market (defined in this manner) are not available, but the trend is presumably the same as that for the credit market as a whole.

Sources: SOU 1978:11, pp 165-166, and SCB, 1982/83, p 201.

This study seeks to explore the role of the AP-funds through a concrete analysis of their investment practices. It proceeds from a critique of the way in which the growth of the AP-funds has been invoked as evidence of gradual extension of democratic control over the economy indeed, a gradual 'socialization of the investment function' - under Social Democratic rule. In his influential study of the debate over the role of the state in the economy, Leif Lewin describes the AP-funds as 'the most significant instrument of state planning and of directing economic activity' created since the introduction of an active employment policy in the 1930's. According to Lewin, the growth of the AP-funds brought the Social Democrats closer to 'the power over capital formation' that had previously eluded them.<sup>2</sup>

John Stephens and Gösta Esping-Andersen both argue, in a somewhat different vein, that the 1959 pension reform represents a major reorientation of labor reformism, which they conceive in terms of a shift from 'consumption politics' to 'production politics'. From their perspective, the significance of the pension reform is two-fold. On the one hand, the ATP scheme itself represents an abandonment of the redistributive principle of earlier reforms pursued by the labor movement. On the other hand, the creation of the AP-funds represents the introduction of a new ambition to extend public control over capital formation, while Stephens and Esping-Andersen disagree with Lewin's emphasis on the continuity of the labor movement's strategic orientation from the 1930's onwards, they clearly agree with his assessment of the significance of the AP-funds.<sup>3</sup>

Levin, Stephens and Esping-Andersen seem to think that the business community's opposition to the creation of the AP-funds and the sheer size of the funds suffice as evidence for the contention that the pension reform resulted in a major extension of public control over capital formation. These authors do not address the significance of the strict legal rules governing the investment practices of the AP-funds; nor do they analyze how pension-fund capital has in fact been allocated.<sup>4</sup> Leaving such considerations aside for the moment, the arguments advanced by Levin, Stephens and Esping-Andersen are problematic on their own terms.

Insofar as it projects a continuing, cumulative extension of public control through the growth of the AP-funds, the interpretation of Levin *et al* falters on the declining significance of the AP-funds as a source of credit supply in the last ten years (cf. Table 5.1). This evolution reflects the growth of private (individual and collective) pension insurance schemes as well as the decline of the ATP-system as a mechanism of collective savings. An analysis of the various factors involved here lies beyond the concerns of the present study.<sup>5</sup> Suffice it to note that the ATP-system was constructed in such a way that it would serve as a mechanism of collective savings only in its initial phase. It was fully expected by those who designed the system that pension payments would catch up with pension fees as the number of ATP-pensioners and the average size of their pensions increased. The idea was that the ATP-system would then begin to function exclusively according to the 'pay-as-you-go' principle (i.e., the active population pays for the pensions of the retired population at

any given time). This raises the question of whether the ambition to extend public control over capital formation can be treated as a primary motive behind the pension reform to 1959.

At the same time, it must be emphasized that the build-up of pension funds was not a necessary feature of ATP as a system of collective insurance based on the pay-as-you-go principle. The idea that an 'excess' of pension fees should be collected in the initial period was first and foremost motivated by the expectation that private savings would decline as a result of the extension of public pension coverage. The overall level of savings had to be maintained, if not increased, in order to make possible the productive investments that would secure the long-term viability of ATP and, indeed, the entire system of public welfare provision.

The use of ATP as a mechanism of collective savings in effect represented an interim solution to the problem of increasing savings and investment without a further concentration of wealth and power. More radical elements of the labor movement advocated the use of the AP-funds as a mechanism of public investment control,<sup>6</sup> but this does not appear to have been a major motive for the build-up of pension funds in the eyes of the Social Democratic leadership; at least it was never publicly presented as such. Levin *et al* appear to infer the motive of extending public control from the arguments against 'creeping socialism' as advanced by the opponents of the ATP reform. This raises another problem with their interpretation. While the business community and the bourgeois parties did indeed oppose the

creation of the AP-funds, the opposition waned once the pension reform had been passed, the AP-funds quickly became accepted as a natural component of the mixed economy. The turn-around of the business community might perhaps be attributed to defeatism. The analysis that follows suggests another, more persuasive explanation, namely that the AP-funds did not turn out to be the kind of mechanism of public control that business had feared.

Seeking to assess the significance of the AP-funds, IO-economist Lars Ljung notes that the marked increase of the public sector's share of gross savings in the build-up phase of the ATP-system did not result in anything near the same increase of the public sector's share of gross investment. Ljung concludes that 'the increase of collective savings has not been accompanied by a corresponding increase of influence over investment'.<sup>7</sup> This formulation contains the crucial insight that the collectivization of savings does not necessarily entail public control of investment. Yet the way in which Ljung identifies increased public control with increased investment in the public sector seems rather arbitrary.

Even if we define the 'collectivization of investment' in terms of the extension of public ownership, it is important to recognize that the supply of credit to the private sector may serve as a means to extend public influence over investment decisions. In those advanced capitalist countries where the state has engaged in macro-economic planning and/or selective industrial policy, most notably France and Japan, state intervention in the sphere of production has typically

taken the form of manipulating the terms of credit and steering its allocation.<sup>8</sup> Ljung's conception of public influence forecloses the question to what extent the AP-funds have served as an instrument of this type of state intervention.

To go beyond the *a priori* reasoning that characterizes Ljung's as well as Lewis's interpretation, we must look more closely at the experience of the AP-funds during the twenty-two years since their creation.<sup>9</sup> My analysis proceeds by three basic steps. First, I shall describe the legal-institutional framework of the AP-funds. The significance of the legal rules governing the funds' investment practices will become evident as we go along. These rules severely restrict the scope for investment steering. In particular, they isolate the lending decisions of the AP-funds from the investment decisions of those who borrow pension-fund capital. The obvious question is why these rules were adopted. I shall argue that the legal-institutional framework of the AP-funds was the product of compromise, and that the character of this compromise reflected the fact that the labor movement was primarily concerned with reassuring the business community and avoiding further political polarization over the issue of pension reform.

Secondly, the distribution of pension-fund capital among aggregate sectors of the economy will be analyzed. I shall attempt to determine to what extent allocative outcomes might be attributed to political choices, and how such choices were made. The highly concentrated and regulated character of the Swedish credit market renders the distinction between market forces and political choices quite

ematic. It is impossible to determine the degree of investment in an exact or definitive manner. But some insights with respect to this question can be gained by analyzing changes in the distribution of pension-fund investment over time, and by comparing AP-funds to private insurance companies. Also, the interest representation on the boards of the three funds varies and the significance of interest representation can, therefore, be gauged by comparing the three funds with each other.

As shall see, the fund boards have played a very passive role in the allocation of pension-fund capital. To the extent that we can speak of investment steering in this context, it has primarily resulted through the regulatory intervention of the Central Bank. And to the extent that the investment practices of the AP-funds differ from those of private insurance companies, the differences seem to be a result of the fact that the AP-funds are subject to closer supervision by the Central Bank.

In my analysis will explore the institutional arrangements through which pension-fund capital has been channeled to industry and the social implications of the growth of the AP-funds for the system of public finance. I shall argue that the restrictions on public control over capital embedded in the legal-institutional framework of AP-funds are especially pronounced with respect to the supply of capital to the private sector.

By way of conclusion, I shall develop some tentative arguments concerning the relationship between the experience of the AP-funds and the labor movement's pursuit of a partial collectivization of ownership through the build-up of 'wage-earner funds'.

## 2. THE LEGAL-INSTITUTIONAL FRAMEWORK

### 2.1 Historical Background

To treat the creation of the AP-funds as a major reorientation of labor reformism and/or a radicalization of the labor movement's approach to problems of capital formation seems misleading. The extension of public control over the supply of credit was a major plank in the postwar program adopted by LO (the confederation of blue-collar unions) and SAP (the Social Democratic Party) in 1944. Concretely, the program proposed the creation of a state-owned commercial bank and the nationalization of the insurance companies. These measures were conceived as part of the institutionalization of public investment planning.<sup>10</sup> A state-owned commercial bank (Sveriges Kreditbank) was indeed created in 1949, but the government never attempted to go through with the nationalization of the insurance companies.

As the labor movement retreated from the idea of state-promoted economic development, the extension of public control over the

financial system came to be identified with the extension of the regulatory powers of the Central Bank. Moreover, the purposes of public control were redefined in terms of the promotion of welfare-state expansion rather than macro-economic planning and industrial policy. The creation of the AP-funds did not reverse the orientation of the labor movement's approach to public control over the financial system in the 1950's.

For the labor movement, the primary purpose of the ATP reform was to increase pension coverage, and to eliminate inequalities of pension rights among wage-earners.<sup>11</sup> To achieve these objectives, the labor movement compromised on two fronts. First, the ATP scheme was conceived in a way that would preserve income differentials. In order to make it possible for the 1955 pension-reform commission to present a majority proposal supported by the representative of white-collar unions, special provisions favorable to white-collar employees were introduced. Secondly, the legal-institutional framework of the pension funds was constructed so as to reassure business and banking. The latter compromise was worked out in the deliberations of a separate investigatory commission, known as 'the 1957 pension committee'.

Contrary to what is sometimes suggested, the build-up of pension funds was not itself a contested issue in the pension reform struggle. The public debate focused on the obligatory nature of the pension scheme proposed by the labor movement. The employers and the bourgeois parties proposed that pension coverage should instead be extended through negotiated pension schemes based on voluntary participation.

Because they would be voluntary, such schemes would have to be financed according to the premium-reserve principle (as opposed to the pay-as-you-go principle of the Social Democratic proposal). At any given level of pension coverage, the proposal of SAF (the employers' peak organization) and the bourgeois parties would, therefore, have required a larger build-up of pension funds than the social democratic proposal.<sup>12</sup>

Of course, the level of pension coverage was not given, but rather became an issue of contention. The opponents of ATP argued that the social democratic proposal was far too generous. By making pension benefits a subject of collective bargaining, they wanted to ensure that benefits would be adjusted to the performance of the economy and, most importantly, that a corresponding reduction of wage increases would occur with each increase of benefits. One might interpret this as an effort to curtail the growth of pension funds. But the opponents of ATP seem to have been more concerned with the organization than with the size of the pension funds to be created.

The opponents of ATP advocated a decentralized system of private pension-fund associations and an automatic right of employers to reborrow the money they were supposed to pay as pension fees. Such retroverse loans would constitute an intermediary form between internally generated capital and external credit. They would improve the solidity of firms and reduce the downward pressure on interest rates implied by the build-up of pension funds. Above all, they would curtail the power of the pension funds as lenders. By contrast, the

integrated, public pension fund proposed by the Social Democrats would quickly come to dominate the supply of credit. As one SAF economist put it, 'the lending market beside the (pension) fund will not be large enough that anybody can depend on it, and dare pursue separate policies contrary to the intentions of the (pension) fund'.<sup>13</sup>

Whereas successive preparatory commissions failed to agree on how the new pension system should be constructed, the 1957 Pension Committee presented a unanimous report on the problems of pension-fund management. The 1959 law governing the administration and investment practices of the AP-funds followed the recommendations of this report in all essentials.<sup>14</sup> Several factors must be considered to understand why the issues related to pension-fund management turned out to be less controversial and more susceptible to compromise solutions than those related to the basic features of the pension system. The circumstances, composition and tasks of the 1957 Pension Committee differed from those of earlier commissions.

By the time the committee was appointed, the debate on pension reform had become highly politicized. The Agrarian Party withdrew from the government shortly thereafter and the continuation of social democratic rule was uncertain. The labor movement had every reason to avoid a confrontation over the fund question which would play into the hands of those who sought to equate the ATP reform with socialism. The Social Democrats feared that such a confrontation would unify and strengthen the opposition ATP. They also believed that business

confidence would be essential to the ability of the AP-funds to serve as a mechanism of transforming pension savings into productive investments. In contrast to the earlier commissions, no representatives of political parties were appointed to the 1957 Pension Committee. The head of the Central Bank, Per Åsbrink, was chosen as chairperson in order to reassure business and the banking community in particular.<sup>15</sup>

As it became clear that the government would submit a pension-reform bill along the lines proposed by the majority of the 1955 commission, the committee restricted its deliberations to the problems of fund management that this particular proposal would entail. It also assumed the pace at which pension funds would be built up as given. The most controversial issues in the pension debate could thus be bracketed out. This created the possibility, as well as the need, for compromise within the committee. The initiative and influence which LO had wielded in the deliberations of the earlier commissions had been due, in large measure, to the fact that the opponents of ATP had opted to present their own proposals. The situation in the 1957 committee was very different and LO's ability to shape the committee's recommendations was even more restricted.

At the same time, LO's position on the issues that the 1957 committee investigated was much less developed and much less strongly held than its position on the general principles of pension reform. While LO argued that pension-fund capital should be actively used to promote structural change, it did not present specific proposals as to how

this was to be done. The lack of a clear and distinctive position was conditioned by a strong belief in the market as the most efficient mechanism to allocate capital in the interests of society as a whole.

In this respect, LO's approach to the problems of pension-fund management was closely related to its strategy of promoting structural change through solidaristic wage bargaining (the so-called Rehn-Meidner model). The latter strategy can be seen as an effort to affect the allocation of capital without politicizing investment decisions.<sup>16</sup> The selective profits squeeze generated by the reduction of wage differentials was meant to enhance the incentives for the restructuring of capital by reinforcing differences in corporate profitability determined by market forces. LO recognized that this strategy presupposed that capital was free to move and, therefore, objected to the idea that employers should have a right to reborrow pension fees. Retroverse loans would strengthen the solidity of inefficient firms and constitute an obstacle to the transfer of capital to the expansive sectors of the economy.<sup>17</sup>

To the extent that LO saw the build-up of pension funds as a means to extend public influence over capital formation, this was not conceived as something that would conflict with market forces. Quite the contrary, public influence would be extended because markets would play a more important role in the allocation of capital. As Anna Hedberg and Rudolf Meidner point out, 'the labor-market and industrial policy that developed during the (postwar) period did not really aim to dislodge the position of employers and of capital'.<sup>18</sup>

The principle that the administration of pension-fund capital should be organized so as to improve the efficiency of the credit market provided the basis for the recommendations of the 1957 Pension Committee. Along with the agreement on this principle, the belief that the legal-institutional framework proposed by the committee was to be of a strictly provisional character facilitated compromises regarding specific recommendations. The 1957 committee urged that the system of pension-fund management should be re-evaluated before the end of the 1960's. This re-evaluation was one of several tasks assigned to the commission appointed in 1968 to investigate the capital market (Kapitalmarknadsutredningen; KMU).

KMU, however, did not submit its final report until 1978. It proposed a number of minor revisions of the 1959 law that were passed by Parliament in 1979.<sup>19</sup> That the bourgeois parties did not seize the opportunity to alter the legal-institutional framework of the AP-funds in 1979 can be seen as an indicator that this framework effectively prevented the politicization of investment decisions and thus conformed to what Walter Korpi aptly refers to as the 'historical compromise' between labor and business.<sup>20</sup>

## 2.2 The organization of the AP-funds

Whereas LO and the majority of the 1955 pension commission had envisaged the creation of a single pension fund, the 1957 committee proposed that pension-fund capital should be administered by three

eparate fund boards. It advanced two motives for this: first, a plurality of pension funds would curtail the concentration of power and promote competition; and, secondly, it would make possible the representation of a broad range of interests without board meetings being so large as to be unwieldy. The committee proposed further that the three funds should be distinguished from one another by the origins of pension fees so that the first fund would administer the fees paid by public employers, the second those paid by private employers and, the third those paid by the self-employed. The interests represented on the boards of each fund would vary accordingly.<sup>21</sup>

The government adopted the principles of this organizational scheme, so as to create a better balance among the three funds, it proposed that the third fund should receive the pension fees of private employers with less than 20 employees as well as the self-employed. Consequently, employers and unions were to be represented on the board of the third fund as well. The government's bill was, in turn, amended by the Social Democratic parliamentarians who voted to increase the number of union representatives on the second and third funds at the expense of government representatives.<sup>22</sup>

In the end, the distribution of interest representation came to look as follows:

	<u>first fund</u>	<u>second fund</u>	<u>third fund</u>
government	3	1	1
unions	3	4	4
private employers		3	1
public employers	3		
cooperative employers		1	
self-employed/small business			3

So long as the government is controlled by the Social Democrats, government and union representatives form a (potential) 'wage-earner majority' on each of the three fund boards. As we shall see, however, the formal arrangements of interest representation have had very little effect on the investment practices of the AP-funds.

The ambition to create three funds of roughly equal size was not achieved by the formula for allocating pension fees adopted by the government. While the second fund from the beginning accounted for more than half of total pension-fund assets, the third fund never exceeded 20%. Table 5.2 shows that the structural changes that the Swedish economy has undergone since the 1960's (the increase of wage-earners in proportion to the active population, the concentration of the private sector and the growth of public-sector employment) have diminished the relative importance of the third fund and enhanced that of the first. At the recommendation of KMI, the dividing line for the allocation of private-employer fees between the second and the third fund was raised from 20 to 50 employees as of 1980. This change does

Table 5.2

The accumulated assets of each pension fund as a percentage of their accumulated assets.

	first fund	second fund	third fund
1969	28.2 %	52.2 %	19.6 %
1979	33.3	49.3	17.5
1982	33.7	48.2	18.1

Note: Small changes in the distribution of accumulated assets represent large changes in the distribution of incoming pension fees.

Source: AP-funds (1969), (1979), (1982).

not alter the basic imbalance between the private-sector funds, but it has already arrested the decline of the third fund (cf. Table 5.2).

The principle that control over the allocation of pension-fund capital should be decentralized could, of course, have been carried much further than it was. The 1957 Pension Committee argued that a further decentralization might entail undesirable rigidities. Funds organized by industry, for example, would be apt to favor particular borrowers regardless of market forces. Yet the proposal of three funds must first and foremost be seen as a product of compromise.

LO was firmly committed to the idea of a single fund and continued to argue that the three funds should be merged after the pension reform had been passed. It hoped that this would be a result of the re-evaluation of the system of pension-fund management that was to occur.<sup>23</sup> The issue, however, has become much less salient over time. For one thing, the boards of the three AP-funds decided at the very outset to create a joint administration on practical grounds and the three funds in fact came to function more or less as a single unit. Furthermore, it became increasingly apparent to LO and everyone else that the legal rules governing the investment practises of the AP-funds and the regulatory policies of the Central Bank impose such constraints that it really does not matter very much whether there is one or several fund boards.

### 2.3 The legal rules governing investment practices

The 1957 Pension Committee and the 1959 law both affirmed that pension-fund capital was to be administered to the greatest possible gain of those insured under the ATP-system. Like insurance companies, the AP-funds should seek to maximize the return on investment within the constraints of fiduciary responsibility (i.e., investment security and ability to meet pension payments).

The 1957 committee insisted that it would be 'clearly inappropriate to require the fund board to take into consideration goals of economic or social policy, as well as the interests of the insured, in making investment decisions'.<sup>24</sup> It argued that the basis for the AP-funds' autonomy vis-à-vis the state would erode to the extent that they assumed broader responsibilities. Like the proposal that three funds should be created, the committee's recommendations regarding the legal rules governing investment practices were clearly intended to allay the business community's fears that the AP-funds would come to serve as a tool of detailed state intervention through the supply of credit. In a somewhat different vein, they might also be interpreted as an expression of Asbrink's concern to defend the position of the Central Bank as the sole organ of public authority in the credit market.

The convergence of these interests or concerns was articulated by the idea that the AP-funds should operate according to the same principles as private insurance companies. Though unchallenged in the context of the 1957 committee, this idea was by no means obvious. After all, the

ATP-system is not a conventional insurance scheme: the insurance is obligatory, every person with an income is included, and the size of insurance benefits bears no direct relationship to the return on pension-fund capital. Hence the 'interests of the insured' can hardly be distinguished from those of the general public. As noted earlier, moreover, the build-up of the AP-funds was motivated by considerations related to the general economic conditions for and consequences of the pension reform rather than technical-administrative considerations related to ATP as an insurance scheme.

The 1957 committee seems to have recognized that the principles of private pension-fund management would not be quite 'natural' to the AP-funds for it proposed a set of rules for the AP-funds that actually entailed much greater restrictions than the rules that applied to insurance companies. The committee's report discussed at great length the pros and cons of various forms that lending by the AP-funds might assume yet dismissed, without any discussion at all, the idea of investment in equity capital. It did not even mention the possibility of real estate investment. Though restricted, equity capital and real estate constitute important forms of investment for the insurance companies.<sup>25</sup> The 1957 committee also proposed stricter rules regarding the kind of lending that the AP-funds would be allowed to undertake. In this latter respect, the government modified the committee's recommendations, but the restrictions on the AP-funds remained especially stringent.

The recommendations of the 1957 committee proceeded from a principle that had already been enunciated by the majority proposal of the 1955 commission, namely that lending should assume forms that made it unnecessary for the AP-funds to make discretionary decisions concerning the distribution of credit to a large number of (final) borrowers.<sup>26</sup> The committee proposed that the funds should be restricted primarily to the purchase of bonds issued to the general public by the central government, local authorities and credit institutions under the supervision of the Banking Inspection, including corporate bonds issued by banks. It recommended that the AP-funds should also be allowed to hold deferred debentures (Örlogsbevis), a form of borrowing akin to bonds, and to lend to public authorities (central and local government) against promissory notes (reverslån).

The purchase of bonds would eliminate the need for the AP-funds to engage in risk assessment and would, therefore, make it unnecessary for them to acquire a large administration. (The combined staff of the three funds has never exceeded 10 employees.) Yet exclusive reliance on the bond market would bias the lending of the AP-funds in favor of housing and the public sector. Only very large business firms can put up the collateral required to raise capital in the bond market. While the 1957 committee rejected the idea that the AP-funds should pursue industrial policy purposes, it recognized the importance of making sure that pension-fund capital would be channeled to industrial investment. The basic problem for the committee was to reconcile this

operative with the principle that the AP-funds should not engage in discretionary decisions concerning lending to final borrowers. Two proposals were advanced.

First, the committee advocated a limited and conditional right of corporate employers to reborrow pension fees. Its recommendations on this score were adopted by the government. The right to reborrow was restricted to 50 % of the fees paid the preceeding year. It was made contingent on a bank assuming the risks of the retroverse loan (återlån). The bank would lend the money to the firm and would then be entitled to borrow the same amount from the AP-funds. LO's objections to the idea of retroverse lending were thus partly taken into account. Furthermore, the 1957 committee justified the right to reborrow pension fees in terms of the expectation that some employers might have financial difficulties in adjusting to the new pension system and LO could interpret it as a strictly transitional measure.<sup>27</sup>

Secondly, the 1957 committee suggested, as a more permanent solution, that specialized credit institutions might be created to serve as intermediaries between the AP-funds and corporate borrowers. Intermediary credit institutions could raise capital in the bond market and, in turn, lend it to small and medium-sized firms. Such institutions already existed within the housing sector. To stimulate the growth of specialized intermediaries catering to industry, the government revised the recommendations of the 1957 committee so as to make it possible for the AP-funds to lend to such institutions against

promissory notes (reverslån). It also extended the possibility of promissory-note lending to include corporations controlled by public authorities (on the conditions that the authority in question would guarantee the loan).

In short, the law enables the AP-funds to lend directly to the public sector, but not to the private sector. It permits or requires three forms of indirect lending: bonds issued to the general public, promissory-note loans to intermediary credit institutions, and retroverse loans through banks. The AP-funds can also hold deferred debentures, but this form of lending has in practice been negligible.

Table 5.3 compares the distribution of the accumulated assets of the AP-funds and the insurance companies by type of investment. The differences that separate the AP-funds from the private insurance companies in this respect are significant on three counts. To begin with, forms of investment that entail very little potential for direct or indirect influence over the investment decisions of marketplace actors (bonds, debentures and retroverse loans) assume a much greater share of the accumulated assets of the AP-funds. This should also mean that the assets of the AP-funds carry a lower rate of return than those of the private insurance companies. At least in theory, the potential for influence and the rate of return are both functions of the risks that an investor assumes.

Table 5.3

The distribution of the accumulated assets of the AP-funds and the insurance companies by type of investment, end of 1975.

	AP-funds	Insurance companies
bonds	74 %	48 %
debentures	2	1
other securities		9
stocks		5
real estate		6
promissory-note loans & other forms of direct lending	18	28
retroverse loans	6	
bank assets		3

Note: The distribution of pension-fund assets was basically the same at the end of 1982 (retroverse loans had increased to 7% and debentures decreased to 1%). More recent data for all insurance companies are not available. According to their annual reports, stocks accounted for 6% and real estate for 7% of the accumulated assets of the three largest insurance companies (Trygg-Hansa, Skandia and Folksam), and bonds, debentures and 'other securities' together accounted for 53% of the accumulated assets of two of these companies at the end of 1982.

Sources: AP-funds, (1975), and SOU 1978:11, p. 522.

According to an estimate that includes changes in the (market) value of assets, bonds averaged an annual yield of 1.7% in 1960-75. The corresponding figures for bank accounts, real estate and stocks were 5.9%, 6.9% and 9.0% respectively, and the consumer price index increased at an annual average of 5.6% during this period.<sup>28</sup> The differences in the rates of return between bonds, on the one hand, and real estate and stocks, on the other, have increased further since the mid-1970's. Weighted down by bonds purchased in the 1960's (at fixed interest rates), the average rate of interest on lending by the AP-funds has kept up with the rate of inflation only three out of the twelve years since 1970.<sup>29</sup> Keeping up with the rate of inflation also became a serious problem for private insurance companies and other institutional investors in the 1970's. Yet the figures in Table 5.3 suggest that the private insurance companies were less vulnerable than the AP-funds in this respect.<sup>30</sup>

The poor relative performance of bonds must be understood in the context of the regulatory policies of the Central Bank (see section 3.2 below). This introduces the third, and probably most significant, meaning of the differences displayed by Table 5.3. The reliance on the bond market dictated by the legal rules has had the effect of concentrating the lending of the AP-funds to that segment of the credit market most directly and fully regulated by the Central Bank. Compared to private insurance companies, the AP-funds have been less able to escape the regulatory policies of the Central Bank and pursue an independent investment policy.

### 3. THE POLITICS OF CAPITAL ALLOCATION

#### 3.1 The sectoral distribution of pension-fund investment

While the 1957 Pension Committee recommended strict rules regarding the forms that lending by the AP-funds should assume, it argued against any attempt to determine the purposes of pension-fund investment by legislative means. The legal-institutional framework of the AP-funds should be constructed so as to enable them to respond flexibly to changes in the demand for credit. As Table 5.4 illustrates, the allocation of pension-fund capital among the aggregate sectors of the economy (central government, local government, housing and business) has indeed changed significantly in the course of the twenty-two years since the creation of the AP-funds.<sup>31</sup> Before we turn to a more detailed analysis of the process whereby pension-fund capital has been allocated, let me briefly elaborate on the evolution summarized by Table 5.4 and address some questions concerning its broader significance.

Table 5.4 divides the experience of the AP-funds into four periods.

Table 5.4

Net lending to different sectors as a percentage of total net lending by the AP-funds each year, 1960-82 (annual averages).

	1960-65	1966-71	1972-77	1978-82
central government	10.3 %	8.4 %	27.0 %	29.4 %
local government	15.0	8.4	6.9	3.7
housing	42.4	50.7	35.1	27.9
business	31.5	32.4	35.1	28.9

Note: The category 'foreign borrowers' has been excluded from the table because it has hardly ever accounted for more than one percent of net lending. Only in the 1960-65 period was the purchase of foreign bonds large enough so that its exclusion could be noticed in the table (the column adds up to 99.2%). Any periodization of this kind is, of course, somewhat arbitrary at the margins. The decline of the housing sector's share in the mid-1970's was more erratic than these averages suggest.

Source: AP-funds (1960-82).

The distinctive features of the first three periods are closely related to the development of housing policy, which came to constitute a critical nexus between the social and economic policies of Social Democracy in the 1960's.<sup>32</sup> By promoting the rapid and massive construction of modern, low-rent apartment housing, the government sought to raise the living standards of the working class as well as to facilitate workers moving to the urban areas of the south, where economic expansion created new jobs. Relying heavily on the bond market for its finance, the housing sector from the beginning assumed a major share of the annual lending by the AP-funds. Nevertheless, pension-fund investment in the first half of the 1960's was more evenly distributed than in any subsequent period.

Perhaps because the creation of the AP-funds increased the availability of credit, the ambitions of housing policy grew. In 1964, the government announced the goal that one million new housing units should be constructed between 1965 and 1974. A marked increase of the housing sector's share of annual lending by the AP-funds, and of the bond market as a whole, occurred in the following years. This increase occurred entirely at the 'expense' of public-sector borrowers. In fact, the relative importance of business borrowing also increased in the 1966-71 period, which was characterized by public-sector surpluses and declining levels of self-financing in the private sector.

In the early 1970's, demand for the kind of housing built in the 1960's dropped and the orientation of housing policy changed. As the construction industry entered a period of protracted stagnation, the

housing sector's share of lending by the AP-funds declined. Business replaced housing as the dominant borrower of pension-fund capital in the mid-1970's. The bulk of the capital made available by the decline of demand for housing finance was borrowed by the central government, which began to accumulate a budget deficit at this time.

The entire period since 1972 has been characterized by the increasing importance of lending to the central government. The trend accelerates around 1978, however, and the period from 1978 onwards is distinguished by the fact that the central government's share increases at the 'expense' not only of housing and local authorities, but also of business. Table 5.5 illustrates these observations. Because it excludes agricultural enterprise, the table accentuates the (relative) decline of business borrowing that occurred in the first years of the 1980's.<sup>33</sup>

It is tempting to explain the decline of business borrowing in terms of the 'crowding-out' effects of deficit spending by the central government. Such an explanation does seem to have some validity, but the story is more complicated. While the level of private investment has been very low, real wages have declined and profit margins - i.e., business savings - have increased considerably in the last 4-5 years. Consequently, business has not had much need to raise capital in the credit market.<sup>34</sup> I shall return to this point.

The significance of the allocation of pension-fund capital for the development of the economy is a matter of some controversy. The debate largely revolves around the question of what constitutes 'productive investment'. That the AP-funds have served as a mechanism to transfer resources from industry, and business more generally, to housing and to the public sector seems clear enough. This is sometimes taken to mean that the AP-funds have failed to promote the productive investments necessary to secure the long-term viability of the ATP-system.<sup>35</sup> Indeed, one could argue that the allocation of pension-fund capital has contributed to the structural imbalances of the Swedish economy in the 1970's. On the other hand, the labor movement has traditionally argued that housing investment and public investment in infrastructure (the construction of roads, schools, hospitals, etc) are 'productive' in the sense that they are a necessary part of the process of structural change and indirectly contribute to productivity increases.<sup>36</sup> Also, such investments are likely to stimulate industrial investment.

While the minimalist version of the latter argument seems undeniable, the relative amount of resources that a small, export-dependent economy can devote to non-industrial investment remains a subject of debate. We do not, however, need to pursue this debate in order to assess the significance of the growth of public borrowing since the early 1970's. It is quite clear that the central government has borrowed an increasing share of the credit supplied by the AP-funds and by other institutional investors to finance its current spending. In contrast to the public investment projects financed by the AP-funds

Table 5.5

Net lending to the central government and to non-agricultural business  
in percentage of total net lending by the AP-funds, 1974-82.

	central government	non-agricultural business
1974	17.4 %	35.7 %
1975	23.2	34.9
1976	23.3	33.0
1977	26.0	35.2
1978	31.4	32.3
1979	33.1	32.0
1980	40.8	26.8
1981	47.1	17.4
1982	44.3	22.3

Source: AP-funds (1974-82).

in the 1960's, financing the budget deficit cannot possibly be characterized as productive investment.<sup>37</sup> The fact that pension-fund investment has become increasingly unproductive as the economic crisis has deepened renders the notion of the AP-funds as a mechanism of investment steering highly problematic.

As the preceding overview suggests, the finance of housing development constitutes the most important area in which the allocation of pension-fund capital can be directly linked to the reformist ambitions of the labor movement. Gösta Esping-Andersen develops the thesis that the growth of the AP-funds represents an extension of public control over capital formation with reference to housing policy. He argues that control over the supply of credit enabled Social Democratic governments to shape housing development in the interests of the working class. The government manipulated the terms and flow of credit so as to promote apartment construction, especially under public or cooperative auspices. According to Esping-Andersen, public finance also made it possible to keep interest rates down and thereby provide modern apartment units at low cost.<sup>38</sup>

Esping-Andersen seems to conceive public control of housing development as the spearhead of macro-economic planning. Alternatively, housing might be seen as a unique and rather insulated sector of the Swedish economy. As in many other countries, government regulation of housing construction has been used as a tool of macro-economic stabilization policy in the postwar period. It does not appear to have been used to direct the development of supplier

industries in any systematic or detailed fashion. Be that as it may, what about the significance of the AP-funds for Social Democratic housing policy?

There can be no doubt that the increase of the aggregate level of savings that accompanied the build-up of the AIP-system was an essential condition for the ambitious housing program adopted in the 1960's. The significance of the AP-funds as an institutional mechanism seems more dubious. Their lending to the housing sector has almost exclusively assumed the form of purchasing bonds issued by credit institutions that specialize in mortgage loans and other forms of housing finance. There is no evidence to suggest that the AP-funds have sought to discriminate among these institutions on grounds other than the calculation of return; nor that they have sought to influence the activities of these institutions directly. As Esping-Andersen's own analysis indicates, public control of housing development has in fact been exercised through mechanisms other than the AP-funds (direct state loans, interest subsidies, rent subsidies and rent control, to mention a few).

Moreover, Table 5.6 shows that the finance of housing development is not something that distinguishes the AP-funds from private insurance companies. While the commercial banks played a less prominent role, the AP-funds and the private insurance companies shouldered the burden of the housing program of 1965-74 more or less equally.<sup>39</sup> Because of the way in which credit markets were regulated by the Central Bank, they had very little choice in this matter. Arguably, the AP-funds

facilitated the implementation of housing policy by making it possible for the Central Bank to channel massive amounts of credit into housing without a confrontation with the commercial banks and their business clients. This is a far cry, however, from the claim that the funds have served as a mechanism of public control of housing development.

### 3.2 The Central Bank and the AP-funds

The legal rules governing the investment practices of the AP-funds may be invoked to explain a persistent lending bias in favor of those sectors that rely most heavily on the bond market as a source of credit (housing and government). They do not, however, provide an explanation of changes in the allocation of pension-fund capital over time. While it is true that the AP-funds have responded to changes in the demand for credit, this observation raises more questions than it answers. For the credit needs of any potential borrower very much depends on the terms on which credit can be obtained and cannot be assumed as 're-given'. Especially in a highly concentrated and regulated credit market like the Swedish one, the process whereby credit needs are translated into effective market demand must be treated as a problem to be investigated.

A supplier that is as dominant as the AP-funds have been can be expected to affect the structure of demand inadvertently and/or consciously. Its 'interventionist capacity' would presumably be enhanced to the extent that interest rates (prices) are not allowed to

Table 5.6

Net lending to the housing sector by different institutional investors as a percentage of their total net lending, 1966-76 (annual averages).

	<u>commercial banks</u>	<u>insurance companies</u>	<u>AP-funds</u>
1965-68	19.3 %	40.3 %	51.7 %
1969-71	54.7	54.0	52.3
1972-74	12.7	38.3	41.3
1974-76	22.0	36.0	34.0

Source: SOU 1978:11, p 296.

rise enough to clear the market and borrowers must queue for credit. In such a situation, some element of political choice necessarily enters into the allocation of credit.<sup>40</sup> The Swedish credit market, indeed, has been overcrowded for most of the postwar period. As indicated earlier, however, the potential for political investment decisions by the AP-funds has been, in very large measure, pre-empted by the regulatory policies of the Central Bank. Any explanation of how pension-fund capital has been allocated must proceed by way of an analysis of the instruments and purposes of credit policy.<sup>41</sup>

The regulation of credit markets by the Central Bank unquestionably constitutes the most important instance of selective state intervention in the allocation of capital during the postwar period as a whole. The Central Bank has regulated interest rates in a detailed manner and intervened to determine allocative outcomes at the sectoral level (i.e., the distribution of credit among the four aggregate sectors discussed above).

Two features of this mode of state intervention seem crucial to its accommodation within 'the historical compromise' between labor and business. First, regulation of the credit market has almost exclusively served as a means to channel credit for the finance of housing and public investment. The Central Bank has shunned selective intervention in the supply of credit to business. Second, credit policy has been formulated in a technocratic rather than corporatist manner. Organized labor has never played an active role in this policy area.

Selective state intervention in the credit market developed in close articulation with the welfarist strategy of social democracy. As a result of the 'Keynesian revolution', credit policy was replaced by fiscal policy as the primary tool of counter-cyclical management of the economy after the war. This meant that credit policy could be used for other purposes. The basic principle that came to inform the social democratic approach to credit policy was that interest rates should be kept as low as possible. Aside from being a general stimulant of economic growth, low interest rates were thought to serve the redistributive interests of labor since savings were concentrated to upper-income strata. Most importantly, low interest rates would benefit labor by making it possible to finance housing development and public investment in social infrastructure at low costs.

So long as the government was willing to allow the volume of credit to increase, the implementation of the low-rate principle did not require selective state intervention in the credit market. Inflation became an increasingly serious problem, however, and a restrictive credit policy was adopted in the early 1950's. One of several mechanisms introduced to enable the Central Bank to control the volume of credit without forcing up interest rates was raising the discount rate. As a result of this approach to restricting supply, the credit market became overcrowded by potential borrowers. Selective state intervention in the allocation of credit in turn became necessary to ensure adequate finance for housing and public investment.

Ever since the early 1950's, selective state intervention in the credit market has assumed three basic forms. First, the Central Bank controls the release of all bonds issued to the general public (emissions-kontrol). This enables the Central Bank to regulate the interest rate on bonds in a detailed fashion, and to determine the volume and sectoral distribution of bond issues at any given time. The release of corporate bond issues has commonly been postponed, so as to make room for government and housing bonds. Secondly, liquidity requirements provide the Central Bank with a lever to influence the sectoral distribution as well as the volume of bank lending. Whereas government and housing bonds are always defined as liquid assets, the Central Bank determines what other assets are to be considered 'liquid'. By increasing the required ratio of liquid assets to liabilities, it can force the banks to purchase prioritized securities.

Third, the lending practices of other, non-bank suppliers of the organized credit market are regulated directly by the Central Bank through a system of annual agreements. The first agreement between the Central Bank and the insurance companies was struck in 1952, when the insurance companies committed themselves to restrict their business lending to the level of the previous year. Subsequent agreements have usually entailed more extensive and/or detailed commitments by the insurance companies. In 1962, Parliament passed legislation that made it possible for the Central Bank (with the government's approval) to impose mandatory lending quotas on the insurance companies. This provision of the 1962 law on credit-market regulation was intended to strengthen the bargaining position of the Central Bank. It was never actually invoked.

In the second half of the 1950's, interest-rate policy was reactivated as a tool of counter-cyclical management and selective credit controls were relaxed. The reactivation of interest-rate policy might be interpreted as an expression of the constraints which the institutionalization of the welfare state imposed on the government's ability to counteract inflationary tendencies by fiscal means.<sup>42</sup> It also reflected the increasing importance of balance-of-payments considerations for macro-economic policy. The liberalization of credit policy was sustained in the early 1960's by the expansion of credit supply that accompanied the build-up of the AP-funds, and made it possible to keep interest rates relatively low as well as secure adequate credit for prioritized purposes without strict controls.

The government sought to two ways reconcile an active interest-rate policy with the welfarist ambitions articulated by the low-rate principle. To begin with, the subsidization of interest payments on housing loans was extended.<sup>43</sup> This made it possible to keep down the costs of housing finance despite rising interest rates. Since demand for housing credit consequently became more inelastic, it also meant that the credit market remained overcrowded. To relieve the government of some of the financial burden implied by interest subsidization, the Central Bank used its control of bond releases to prevent the rate of interest on government and housing bonds from increasing as much as other interest rates. This differentiation of interest rates obviously enhanced the need to intervene selectively to channel credit to prioritized purposes.

While interest-rate policy continued to be used as a tool of counter-cyclical management, the partial liberalization of the regulatory policies of the Central Bank in the late 1950's and early 60's was quickly reversed. Selective state intervention in the organized credit market has subsequently become ever more pronounced. From a long-term perspective, this trend can be attributed to increasing balance-of-payments problems and the fiscal crisis of the state. But the immediate cause of the reorientation of credit policy from the mid-1960's onwards was the strain generated by the rapidly increasing credit needs of the housing sector at the time when macro-economic conditions called for a tightening of credit supply. The Central Bank now began to make much greater demands on the insurance companies. Furthermore, a Delegation for Housing Finance was formed in 1967 to represent the concerned state agencies in negotiations with the commercial banks, which had previously avoided committing themselves to distributing their lending in a particular fashion.<sup>44</sup>

From 1960 to 1974 the AP-funds enjoyed a special status among suppliers of the organized credit market in the sense that their lending was not directly subject to quantitative regulation by the Central Bank. While informal pressures were commonly brought to bear, the funds 'escaped' the system of annual agreements with the Central Bank. (The 1962 law that empowered the Central Bank to impose lending quotas on insurance companies did not include the AP-funds.) The managing director of the AP-funds, Lennart Dahlström, defended this special status on the grounds that the funds were accountable to the

public through the broad representation of interests on their boards and that the legal rules governing their lending practices imposed special constraints which made direct regulation by the Central Bank unnecessary.<sup>45</sup> By regulating the volume and sectoral distribution of new bonds, the Central Bank could indirectly determine how a large part of pension-fund capital would be allocated. Given the legal constraints, the large size of the AP-funds has often turned out to be a source of marketplace weakness in the sense that the funds have had little choice other than buying whatever bonds have been available.

The quest by the AP-funds to maintain whatever autonomy the legal-institutional framework allowed was linked to the pursuit of an investment policy that tended to run counter to the purposes of selective intervention by the Central Bank. The principle behind this policy was that the funds should promote productive investments which was taken to mean that priority should be assigned to the supply of credit to the business sector, industry in particular.<sup>46</sup> Concretely, the investment policy of the AP-funds manifested itself in the purchase of very large shares of corporate bond issues (sometimes 90%), and in the effort to supply intermediary credit institutions catering to private business, with as much capital as they needed.

By lending to intermediaries against promissory notes, the AP-funds were partly able to circumvent the constraints of the Central Bank's control of bond issues. The option to issue promissory-note loans to the commercial banks began to be exercised in 1973 as a means to provide export credits to private industry. Over an eighteen-month

period, the AP-funds committed 2 billion Skr (2.7% of accumulated assets at the end of 1974) to the future refinance of export loans assumed by commercial banks.<sup>47</sup> Refinancing export credits thereafter became impossible because of new restrictions on the export of capital.

The investment policy of the AP-funds was from the beginning premised on the recognition that a large amount of pension-fund capital would be allocated to investments prioritized by the government.

Furthermore, it was restrained by the fear that tighter regulation would be imposed if the AP-funds strayed too far from the policy purposes of the Central Bank. The executive director in effect used the agreements between the Central Bank and the private insurance companies as a benchmark indicating roughly what quantities of government and housing bonds the AP-funds would have to purchase in order to avoid a confrontation with the Central Bank.

Nonetheless, the relationship between the AP-funds and the Central Bank became quite strained in the early 1970's. The major source of contention was the fact that the AP-funds sought to maximize return on investment by anticipating changes in the rate of interest, delayed investments or borrowed against incoming pension fees to make advance investments. In view of the size of the AP-funds, this practice constituted a threat to the effectiveness of interest-rate policy. The Minister of Finance intervened informally to put an end to it.<sup>48</sup>

The efforts of the AP-funds to circumvent allocative steering by the Central Bank contributed to the conflict between the two. The Central Bank was particularly annoyed by the provision of export credits in the form of promissory-note loans to commercial banks. On this score, the conflict between the AP-funds and the Central Bank was effectively resolved by the new law on credit-market regulation promulgated in 1974, which further strengthened the regulatory powers of the Central Bank.<sup>49</sup> Among other things, the Central Bank's scope of influence in imposing mandatory lending quotas was now extended to include the AP-funds and the commercial banks as well as the insurance companies.

Since 1974, the amount that the AP-funds have invested in government and housing bonds has been determined by annual agreements with the Central Bank. Though supposedly 'voluntary', these agreements do not appear to have involved any real bargaining. In effect, they have been almost entirely a matter of the AP-funds accepting the pre-determined lending quotas recommended by the Central Bank.<sup>50</sup>

It is tempting to treat the introduction of lending quotas in the early 1970's as a direct outcome of the conflicts between the AP-funds and the Central Bank. But such an explanation probably exaggerates the significance of these conflicts. From a retrospective point of view, one might argue that it was only a matter of time until the AP-funds would be subjected to the same type of quantitative regulation as the insurance companies. The insurance companies became markedly less able to influence the lending quotas recommended by the Central Bank in the

mid-1970's. While the credit needs of the housing sector remained significant, the growth of the budget deficit of the central government increased the need for selective intervention to direct the flow of credit. Though hardly committed to low interest rates as a matter of principle, the bourgeois governments of 1976-82 also had a stake in being able to finance the budget deficit at low cost. Furthermore, financing the budget deficit outside the banking sector, so as to curtail liquidity growth, became a major objective of selective intervention in the 1970's.<sup>51</sup>

In view of the constraints that already existed, one may well wonder how significant the introduction of lending quotas has been for the allocation of pension-fund capital. Relative to other lending, the amount of prioritized bonds that the Central Bank recommended the AP-funds to purchase in the mid-1970's did not significantly exceed the amount that they had previously purchased. The AP-funds actually bought more prioritized bonds than recommended by the Central Bank in 1975. Specified in monetary amounts, the recommendations have become more demanding at the same time as the growth of the lending capacity of the AP-funds has slowed down. The share of annual lending, excluding retroverse loans, allocated to prioritized purposes increased from 60% in 1975 to 63% in 1977 and 67% in 1979.<sup>52</sup>

The Central Bank's recommendations for 1980 meant that 75% of lending would have to be invested in government and housing bonds. In a joint statement the boards of the AP-funds protested this increase. Promising to do their best to carry out the recommendations of the

Central Bank, they affirmed that, in the event of a shortage of capital for productive investments, 'the boards consider it their obligation to finance such productive investments in order to assure future pension payments'.<sup>53</sup> A similar statement had been issued by the private insurance companies the previous year and their lending quotas had subsequently been somewhat relaxed. In 1980, however, the Central Bank imposed mandatory lending quotas on the insurance companies for the first time. This measure was undoubtedly meant as a warning to the AP-funds as well. In the end, the conflict petered out because the business sector's demand for credit (at least in the form or on the terms that the AP-funds could offer) was so low that there existed few alternatives to prioritized investments. The AP-funds lowered the rate of interest by 0.7% on promissory-note loans to intermediary credit institutions catering to business but this effort to stimulate demand does not seem to have made much difference.<sup>54</sup>

Following the recommendations of the Central Bank, the AP-funds allocated 75% of their lending to the purchase of prioritized bonds in 1980, 1981 and 1982. Again, retroverse loans have been deducted from total lending to arrive at these figures. Since corporations have a right to reborrow pension fees (provided that a bank assumes the risks of the loan), the volume of retroverse/lending is determined by the applications submitted to the AP-funds and cannot be affected by the funds themselves. In 1980-82, retroverse loans accounted for an average of 6.7% of total lending. The corresponding figure for prioritized bonds was 68.3%.<sup>55</sup> That is to say, the distribution of about three-fourths of pension-fund capital was determined without any

decision by the AP-funds. While the actual significance of lending quotas may be debated, there can be no doubt that the room for manoeuvre by the AP-funds has been curtailed in the course of the 1970's.

### 3.3 Interest representation and investment policy

The preceding analysis suggests that the representation of different societal interests on the boards of the AP-funds has been of rather limited significance for the allocation of pension-fund capital. One way to 'test' this proposition is to compare the three funds in terms of the sectoral distribution of their lending. To the extent that the allocation of capital has been shaped by different interest groups and/or the interaction between them, we would expect the lending practices of the three funds to differ (since the composition of their boards differ). One might even suppose that changes in the relative size of the funds - notably, the growth of the first fund which receives the fees of public-sector employers - would affect the aggregate allocation of pension-fund capital.

Table 5.7 shows that the three funds do, indeed, differ in the sectoral distribution of their lending. Relative to the others, the first fund has lent more to local authorities, the second to non-agricultural business, and the third to agricultural business. It is surely significant, however, that government and housing bonds have been purchased to almost exactly the same extent by all three funds,

Table 5.7

The sectoral distribution of the accumulated assets of the AP-funds.

## A). end of 1974:

	1st fund	2nd fund	3rd fund	all three
central government	13 %	13 %	12 %	13 %
local government	18	5	5	9
housing	47	44	45	45
non-agricultural business	21	36	28	28
agricultural business	1	2	10	3

## B). end of 1962:

	1st fund	2nd fund	3rd fund	all three
central government	28 %	25 %	27 %	26 %
local government	13	3	3	6
housing	35	35	36	35
non-agricultural business	23	35	26	30
agricultural business	1	2	8	3

Note: The data provided by the annual reports do not allow us to disaggregate business lending by firm size. Quite likely, the lending of the third fund is distinguished by an orientation towards small and medium-sized business in general.

Source: AP-funds (1974) and (1962).

and that this was true even before lending quotas were introduced. The lending practices of the three funds have been, in fact, closely coordinated by the managing director, who has distributed loans among the three boards with a view to matching different borrowers with different boards.<sup>56</sup>

To the extent that the AP-funds can be said to have pursued an investment policy, it has been a unitary policy. As indicated above, the policy principle that emerged in the 1960's was that of prioritizing the productive investments of industry. This principle was defined in relation to (or against the background of) the regulatory policies of the Central Bank. It can be seen as an expression of the goal of maximizing return on investment since the yield on corporate bonds and loans has normally been higher than that on securities prioritized by the Central Bank. Yet the 'industry-first' principle also involved a political element in that it reflected a conviction that industrial expansion was the key to the long-term viability of the ATP-system and, therefore, a special purpose of the AP-funds.

Very much promoted by Dahlström and his successor, Bo Jonas Sjölander, the policy of prioritizing lending to industry rested on an informal, and for the most part unarticulated, consensus among the various interest representatives on the boards of the AP-funds. The shared understanding of private-sector union and employer representatives on the board of the second fund - by far the largest of the three - provided the foundation for a broader consensus. Also, the consensus

behind prioritizing industry was based on the assumption that the lending capacity of the AP-funds was sufficient to satisfy other credit needs as well and the recognition that both the legal rules and the regulatory policies of the Central Bank were biased in favor of these other needs.

For union and government representatives it was a matter of course that the AP-funds should shoulder a major responsibility for financing the government's housing program. The representatives of private business never challenged this view. Unions and employers diverged on the issue of how many resources society should devote to housing construction and public welfare, but this issue did not have to be confronted within the framework of the AP-funds. The external constraints on independent investment decisions by the AP-funds meant that policy considerations could be restricted to allocative outcomes at the margins. Given that a major portion of pension-fund capital would be allocated to the housing sector through the intervention of the Central Bank, union representatives were more than willing to endorse the principle that the funds should give priority to the credit needs of industry.

Compared to other sectors, the business sector's share of annual lending by the AP-fund has been remarkably stable over time, especially until 1980 (cf. Tables 5.4 and 5.5 above). This stability can perhaps be seen as an expression of the investment policy by the AP-funds. Furthermore, the increase of business lending that occurred in the early 1970's seem to be directly linked to a shift in the

orientation of the labor movement. The Long-Term Economic Survey of 1970 brought the problem of the declining rate of industrial investment to the fore of the economic policy debate and the emphasis of Social Democratic policy shifted from the promotion of housing and public investment projects to the promotion of industrial investment in the following years.<sup>57</sup>

The effects of this shift on the allocation of pension-fund capital would seem to have occurred through changes in credit policy rather than the politics of interest representation on the boards of the AP-funds. Nonetheless, the 'industry-first' policy became more pronounced in the 1970's. The increasingly unproductive character of the investments prioritized by the Central Bank reinforced the consensus behind it. At the same time, however, the growth of the budget deficit has further curtailed the ability of the AP-funds to pursue any investment policy at all.

It must be emphasized that the investment policy of the AP-funds has never been specified beyond the general principle that priority should be assigned to the finance of industry. The boards of the AP-funds have never engaged in any extensive discussion or explicit bargaining concerning this principle and its 'translation' into specific investment decisions. The latter task has almost entirely been the responsibility of the managing director. The fund boards have assumed a very passive role, typically that of approving investment decisions made by the managing director *ex post*. Neither the unions nor any other interest organization can be said to have pursued a distinctive

policy orientation. The allocation of credit to the private sector seems to have been based strictly on calculations of return. No attempt whatsoever has been made to prioritize among industrial investments. As the head of one of the big private banks puts it, lending by the AP-funds to the private sector has 'by and large conformed to the rules of the market economy'.<sup>56</sup>

The absence of interest-group conflict and bargaining within the framework of the AP-funds must be seen as a consequence of the fact that the fund boards have not had to make any meaningful choices. On the one hand, the regulatory policies of the Central Bank have, for the most part, preempted the problem of determining the proper allocation of capital among different sectors of the economy. On the other hand, the institutional mechanisms whereby pension-fund capital is channeled to private business effectively precludes investment steering. The latter point has yet to be developed.

#### 4. THE SUPPLY OF CREDIT TO BUSINESS

##### 4.1 The system of corporate finance

It is hardly necessary to explain why the supply of pension-fund capital to the business sector warrants special attention. Clearly, the claim that the growth of the AP-funds represents an extension of public control over the economy loses much of its significance if the

'extension of control' does not include some kind of tangible influence over the investment decisions of private business. These decisions remain critical to the development of the economy as a whole.

The legal rules governing the investment practices of the AP-funds prescribe essentially three channels for the supply of credit to the business sector. First, the AP-funds can purchase bonds issued by corporations (private or public) and intermediary credit institutions specializing in business finance. Second, they can lend to public corporations and intermediary credit institutions against promissory notes. Third, corporations have a right to reborrow 50% of their annual pension fees through a bank and the AP-funds must refinance such loans. Table 5.8 shows the relative importance that these different forms of business lending have come to assume.

The significance of bond purchases as a mechanism to channel pension-fund capital to business seems fairly straight forward. As noted earlier, only large corporations can raise capital in the bond market. Bonds are typically issued to finance investments that have in fact already been made. Consequently, the purchase of bonds yields very little, if any, direct influence over the investment decisions of business. An institutional investor might exercise investment steering by systematically buying bonds issued by certain firms and not others, but there is no evidence to suggest that the AP-funds have done so. That public enterprise accounts for a disproportionately large share of total lending to the business sector (cf. Table 5.0) can be explained as a consequence of public firms having better access to the

Table 5.8

The distribution of the AP-funds' accumulated claims on the business sector by type of investment and borrower, end of 1982.

<u>bonds &amp; debentures</u>	39.3 %	
public firms		10.9 %
private firms		18.2
intermediary credit		8.6
banks		1.6
<u>promissory-note loans</u>	39.8	
public firms		10.1
intermediary credit		29.1
banks		0.6
<u>retroverse loans</u>	20.9	

Note: Deferred debentures alone account for only 4% of the accumulated claims on the business sector. Intermediary credit institutions cater almost exclusively to private firms.

Source: AP-funds (1982).

bond market and of the AP-funds being able to lend directly to such firms. It is definitely not the expression of a conscious policy to prioritize public over private firms.

#### Retroverse lending and lending through intermediary credit

Institutions deserve a more detailed treatment because they represent rather major changes in the system of corporate finance. These changes, however, do not necessarily amount to an extension of public influence. Let me first sketch some of the basic features of the system of corporate finance in Sweden. My discussion will focus on the finance of industry.

As is typically the case in countries that industrialized late, the Swedish system of corporate finance is credit-based. The accumulation of commercial wealth was limited and there existed no market for equity capital to speak of at the time of the industrial revolution. The securities markets, especially the stock market, remain underdeveloped compared to countries like Britain and the United States. The commercial banks assumed a critical role in the finance of early industry. Like the German 'universal banks', these banks drew on the deposits of many small savers to engage in long-term industrial finance as well as short-term lending.<sup>59</sup> They became actively involved in the affairs of their corporate clients and the intimate relationship between finance and industry was cemented by overlapping ownership. Each of the three 'big banks' that emerged in the interwar period - Skandinaviska Banken, Svenska Handelsbanken (SHB), and

Stockholms Enskilda Bank - can be described as the organizational nexus of a distinctive constellation of industrial firms and capitalist families.<sup>60</sup>

The concentration of banking capital has proceeded apace with that of industrial capital. This has partly occurred through mergers. Skandinaviska Banken and Stockholms Enskilda Bank merged in 1972 to form Skandinaviska-Enskilda Banken (SEB). The two big private banks (SAB and SEB) together accounted for 52% of the capital and 49% of the assets of all commercial banks in 1980.<sup>61</sup> While the state-owned PK-Banken (a product of the 1974 merger of Sveriges Kreditbank and the Post Office Savings Bank) is comparable in size, it does not occupy the same strategic position in the system of corporate finance as the big private banks do.

The system of corporate finance has obviously undergone many changes since the early days of the industrial era. The financial consolidation of industry in the 1920's reduced corporate dependence on external finance and the self-financing capacity of industry remained high until the 1950's.<sup>62</sup> At the same time, the investment practices of the commercial banks were subjected to stricter public regulation following the collapse of the financial empire of Ivar Kreuger in 1932 (which forced the government to bail out Skandinaviska Banken). To protect savings deposits, the 1933 banking law severely restricted the ability of the commercial banks to issue long-term loans as well as to hold equity capital.<sup>63</sup>

These changes in the economic and political-legal environment contributed to the development of a more balanced or interdependent relationship between the banks and their corporate clients but they did not end the banks' involvement in corporate affairs. The big private banks have continued to exercise considerable leverage through the ownership of equity capital by their board members and retirement funds as well as investment companies closely tied to them. The supply of long-term credit has also remained an important source of influence. Though formally of limited duration, much of the business lending by the commercial banks has been of a *de facto* long-term character. Furthermore, the commercial banks have come to mediate corporate access to other sources of long-term credit. Most notably, private corporations can only issue bonds through a bank.

Whether or not the 1933 banking law is considered to be a failure depends on how we interpret its purpose. Arguably, the purpose of the law was not to make bank involvement in corporate affairs more difficult but rather to restrict the risks that such involvement entailed for small savers. At least in the 1950's and 60's, the labor movement adopted a very positive view of bank involvement in corporate affairs. Because their interests were spread across a wide range of firms and industrial sectors, the big private banks were perceived as agents of economic rationalization and structural change.<sup>64</sup>

The policies of Social Democratic governments strengthened the solidity of the commercial banks by enabling them to build up tax-free reserves. The way in which the regulation of bond issues by the

Central Bank has respected the commercial banks' discretionary control over corporate access to the bond market also deserves to be noted in this context. Whenever the Central Bank has restricted the release of corporate bonds, the commercial banks have been allowed to issue bonds on a rotating basis and it has been up to each bank to decide which bonds to issue when its turn has come.<sup>65</sup>

The system of corporate finance has undergone three basic changes since the creation of the AP-funds. First, the level of self-financing and the solidity of industrial firms has declined markedly. According to one estimate, the ratio of borrowed capital to total capital increased from 50% in 1966 to 58% in 1979.<sup>66</sup> The ATP reform would seem to have contributed to the decline of the self-financing capacity of industry. Be that as it may, this decline clearly enhances the potential leverage of suppliers of credit.

Second, the relative importance of the organized credit market as a source of credit for business has declined since the early 1960's. In relation to the total accumulated liabilities of industry, those outside the organized credit market increased from 51.5% in 1966 to 61.6% in 1975, but had dropped to 58.1% by 1979.<sup>67</sup> Borrowing outside the organized credit market includes pension fees and taxes yet to be paid as well as borrowing from other firms (usually in connection with commercial transactions). It also includes borrowing from finance corporations engaged in leasing, factoring and other forms of unregulated credit supply. Many of these corporations are owned by the

commercial banks or the investment companies associated with them.<sup>68</sup> Their rapid growth in the 1970's can perhaps be seen as a consequence of business being crowded out from the organized credit market by the regulatory policies of the Central Bank. The 'grey' or unregulated credit market, however, does not constitute an alternative source of long-term industrial finance.

Third, and most important for our present purposes, industry borrowing in the organized credit market has itself undergone major changes. Table 5.9 summarizes these changes. We find, most notably, that the relative significance of the commercial banks as a source of industrial finance plummeted in the late 1960's and subsequently stabilized at a new, much lower level. The relative significance of direct lending by insurance companies has also declined. These developments reflect the regulatory policies of the Central Bank and the growth of other sources of industrial finance. The total volume and relative importance of lending by intermediary credit institutions and by the state have increased steadily since the mid-1960's. State loans usually involve some element of subsidization. The decline of business demand for regular credit in the late 1970's can at least partly be attributed to the extensive subsidies that have accompanied the development of industrial policy.<sup>69</sup>

The lending of intermediary credit institutions has largely been financed by borrowing from the AP-funds. The growth of the AP-funds must also be invoked to explain the fact that the bond market retained

Table 5.9

The distribution of accumulated industry borrowing in the organized credit market by source, 1966-80.

	1966	1970	1975	1980
commercial banks	47.5 %	39.2 %	36.4 %	37.7 %
savings & cooperative banks	3.4	2.8	3.5	3.5
insurance companies	14.4	12.5	8.2	10.1
intermediary credit	4.2	9.7	15.2	14.9
state loans	2.5	6.3	8.2	11.7
bonds	28.0	29.6	28.9	22.1

Note: The figures refer to short-term as well as long-term borrowing. Borrowing from commercial banks includes loans refinanced by the AP-funds and the Export Credit Corporation (Svensk Exportkredit AB).

Source: DSI 1981:25, p 18.

a stable share of the supply of industrial credit despite the very large increase in volume of government and housing bonds that occurred in the 1966-75 period. The declining relative significance of the bond market and the stabilization of the share of intermediary credit institutions in the second half of the 1970's are, in turn, related to the fact that the lending capacity of the AP-funds has grown more slowly than the organized credit market as a whole.

One might conclude from these observations that the growth of the AP-funds has undermined the strategic position of the commercial banks by promoting the growth of intermediary, public or semi-public credit institutions. On the other hand, the relative significance of the commercial banks as a source of industrial credit has been propped up by the system to retroverse lending. Loans refinanced with the AP-funds accounted for 10% of the commercial banks' accumulated lending to industry in 1966. By 1980, their share had increased to 28%. While intermediary credit institutions accounted for 14.9%, retroverse loans accounted for 10.1% of accumulated industry borrowing in the organized credit market at the end of 1980.<sup>70</sup> Needless to say, we must go beyond this kind of quantitative 'balance sheet' in order to assess the significance of the changes that the system of corporate finance has undergone as a result of the growth of the AP-funds.

#### 4.2 Retroverse lending

Retroverse loans differ from all other forms of lending by the AP-funds in several respects. Only corporate employers have a right to reborrow pension fees and retroverse lending is exclusively a mechanism for the supply of credit to the business sector. Within the limits set by the provision that employers can only reborrow 50% of their annual pension fees, the right to retroverse loans is automatic so long as a bank assumes the risk of the loan. Neither the AP-funds nor the Central Bank have any control over the specific purposes of retroverse loans or their total volume. The volume of retroverse lending is determined by the loan applications that the banks submit to the AP-funds.<sup>71</sup> Furthermore, retroverse loans constitute a non-competitive form of credit supply in the sense that the intermediary bank only has to consider the risks involved. It does not need to weigh a loan application that can be refinanced with the AP-funds against other applications in deciding whether or not to approve it.

Since retroverse lending caters exclusively to the business sector, its significance for the AP-funds should be gauged relative to the total supply of credit to this sector rather than the total supply to all sectors. While retroverse loans accounted for only 7% of the accumulated assets of the AP-funds, they accounted for 20.9% of accumulated claims on the business sector at the end of 1982 (Tables 5.3 and 5.8). Yet even the latter figure suggests that business has not taken full advantage of the right to reborrow pension fees.

This points to the limits of the proposition that business has been crowded out from the organized credit market. As we shall see, however, the extent to which business has made use of the system of retroverse lending has varied considerably over time and by firm size.

Because the bulk of retroverse loans is borrowed against pension fees paid by large private employers, these loans have almost entirely been financed by the second AP-fund. In 1982 the second fund accounted for 91% of the outstanding volume of retroverse lending while retroverse loans accounted for 13% of the accumulated assets of the second fund (as compared to 1% of the accumulated assets of the first and third funds).<sup>72</sup> This would seem to be the single most important reason for the differences in the sectoral distribution of lending among the three funds noted earlier (Table 5.7).

Retroverse loans are supposed to be repaid within five years, but may be renewed for another five years. They thus enable the commercial banks to circumvent the legal restrictions on their own lending. There are other ways for the banks to do so as well, however, and the incentives for them to refinance loans with the AP-funds vary with the conditions of the credit market. In particular, the incentives depend on how the rate of interest to be paid to the AP-funds compares to that at which the banks can borrow from the Central Bank and on the bank's liquidity balance at a given time. By law, the rate of interest charged by the AP-funds is to be set so that it exceeds by one-half percent the highest rate of interest commonly used by the

banks in their borrowing from the public. (The rate of interest charged by the AP-funds fluctuates in the course of the loan period.) Within the constraints of interest-rate regulation by the Central Bank, the interest that the firm pays to the bank is determined in a contractual manner. In contrast to borrowing from the Central Bank, borrowing from the AP-funds is not counted as a liability in the calculation of the banks' liquidity ratios. Hence the volume of retroverse loans typically increases as the Central Bank restricts the supply of credit by requiring the banks to increase their liquid assets.

Table 5.10 summarizes the evolution of the volume of retroverse lending in relation to total lending and business lending by the AP-funds. The four-year periods used as the basis for annual averages in the table roughly correspond to periods of easy and tight credit-market conditions. But the table is of interest primarily because it indicates a secular trend for the relative importance of increased retroverse lending to increase in the course of the 1970's. (The drop which occurs in 1981-82 is due to legislative changes, to which I shall return shortly.) This trend reflects the stagnation of the lending capacity of the AP-funds. It also suggests that financing the rapidly growing government deficit has indeed crowded out business - at least some business - from its regular sources of credit in the second half of the 1970's.

As mentioned earlier, corporate use of the system of retroverse lending has varied considerably by firm size. While retroverse loans

Table 5.10

The volume of retroverse lending in percentages of the net increase of the AP-funds' total lending and of their lending to business, 1961-82 (annual averages).

	<u>total lending</u>	<u>business lending</u>
1961-64	4.2 %	10.3 %
1965-68	6.5	20.3
1969-72	4.0	18.3
1973-76	6.0	16.5
1977-80	9.3	28.0
1980-81	5.0	20.5

Note: Since retroverse loans are actually made against the pension fees paid the preceeding year, no loans were made in 1960 and the change of rules decided by Parliament in 1979 did not take effect until 1981.

Source: AP-Funds, (1960-82).

in 1975 accounted for 9% of accumulated borrowing in the organized credit market by the entire business sector, they accounted for 19% of accumulated borrowing by firms with more than 1,000 employees. The corresponding figure for firms with 20-49 employees was 1% and that for firms with 50-199 employees was 5%.<sup>73</sup> Table 5.11 shows the opposite side of the same coin: firms with more than 500 employees accounted for almost 80% of the total volume of outstanding retroverse loans at the end of 1976.

These variations in the exercise of the right to reborrow pension fees among firms of different size turn out to be closely related to variations in the kind of banks that firms use and/or their relationship to their bank. In its review of the system of retroverse lending, the commission to investigate the capital market (KMU) found that savings and cooperative banks hardly ever made use of the refinancing option. Of 5.6 billion Skr in outstanding retroverse loans at the end of 1976, 98% had been lent to commercial banks and 80% to the two big private banks (SEB and SHB). According to KMU, these banks systematically used the refinancing option for loans to their large clients and the initiative to do so often lay with the firms themselves. KMU even cited reports that large firms had lent out money borrowed in this fashion at a higher rate of interest in the "grey" credit market.<sup>74</sup>

The commission argued that the firms that had come to use the system of retroverse lending should be able to raise capital in the bond market. It also pointed out that the system favored labor-intensive

Table 5.11

Retroverse borrowing by firm size, end of 1976.

<u>number of employees</u>	<u>share of total business employment</u>	<u>share of total retroverse lending</u>
0 - 19	18 %	4 %
20 - 199	26	10
200 - 499	8	7
500 or more	48	79

Source: SOU 1978:11, p 451.

firms over capital-intensive firms without regard to their actual credit needs and that it undermined the effectiveness of credit policy. Since the rate of ATP contributions had stabilized, the right to reborrow fees could no longer be justified in terms of the financial burden that the pension reform imposed on firms. Furthermore, negotiated complementary-pension schemes introduced in the 1970's provided extensive employer rights to reborrow fees, and sometimes entailed the build-up of 'internal' pension funds. In view of the increasing importance of such schemes and the stagnation of the AP-funds' lending capacity, KMI argued it was especially important that public pension-fund capital would be channeled into the credit market.

KMI, however, did not advocate that the right to reborrow pension fees should be scrapped altogether. Instead, it proposed a set of new rules that would effectively restrict this right to small and medium-sized firms and thereby reduce the total volume of retroverse lending. First, KMI proposes that a ceiling of 500 000 Skr should be placed on the amount that a firm could borrow at any given time. At the same time, the rule that a firm could not borrow more than 50% of pension fees would remain. To help small firms take advantage of the system, and to avoid too many small loans, KMI also recommended that a firm should be able to accumulate reborrowing rights over a five-year period. Finally, it proposed that the duration of retroverse loans should be extended to 15 years, with the rate of interest being adjusted every five years. These proposals were adopted by the government, and passed by Parliament in 1979.<sup>75</sup>

the changes in the system of retroverse lending introduced in 1979 can be seen as an expression of the renewed importance that has recently come to be assigned to small and medium-sized enterprise in the economic policy debate. Though it also appears in the programmatic texts of the labor movement, this shift in emphasis seems to be related to the bourgeois tenure in government. Whereas the political-economic strategy of the labor movement in the 1950's and 60's pivoted on the commonality of interests between organized labor and big business, the strategy of the bourgeois parties has proceeded from the commonality of interests among all segments of business. At least at the level of ideology, the bourgeois parties have been less prone to favor big business than the Social Democrats.

KMI insisted that the changes which it proposed should not entail a reduction of the AP-funds' total supply of credit to the business sector. The reduction of the volume of retroverse lending should be compensated by an increase of other lending to the business sector. This has not happened. As Table 5.10 indicates, retroverse lending declined markedly in relation to total lending by the AP-funds following the implementation of the new rules. The decline was much less marked in relation to business lending because the latter declined relative total lending as well. Yet the decline of the business sector's share of total lending can only partly be attributed to the new rules for retroverse loans since it began before these rules were introduced (cf. Table 5.5 above).

In spite of the new rules, retroverse lending remains one of the most important mechanisms whereby pension-fund capital is channeled to business. There can be no doubt that it has previously served to reinforce the autonomous power of the big private banks. Whether it continues to do so is not clear. Be that as it may, it should be clear that public investment control cannot possibly be exercised through the system of retroverse lending.

#### 4.3 Intermediary credit institutions

We have seen that the 1957 Pension Committee conceived the system of retroverse lending as an interim solution to the problem of channeling pension-fund capital to private business without making the AP-funds responsible for individual lending decisions. As a more permanent solution, the committee proposed that the supply of credit to small and medium-sized firms that did not have access to the bond market should occur through intermediary credit institutions. Several purposes would thereby be served. On the one hand, the allocation of credit would be decentralized and involve an element of competition. Corporate dependence on a single lender would be avoided and the terms of credit would be more easily adjusted to the needs of particular borrowers. On the other hand, intermediary credit institutions would cushion the AP-funds against the risks of direct lending to the business sector.<sup>76</sup>

A few institutions specializing in long-term business credit already existed before the creation of the AP-funds. At the initiative of the government, their role was reactivated and a number of new credit institutions were created in the 1960's. By the mid-1970's, the number of intermediary credit institutions catering to private business had reached ten. Providing credit with a maturity of anywhere between five and twenty years, these institutions have come to account for a very significant portion of long-term corporate borrowing. The volume of their total lending from 1970 to 1976 (19.3 billion Skr) far exceeded that of corporate bond issues (12.6 billion Skr)<sup>77</sup> and there is every reason to believe that the difference between these figures has increased in recent years. The volume of lending varies considerably among the intermediary credit institutions. Table 5.12 provides an overview of the relative importance of each.

According to Table 5.9 (above), at the end of 1980 intermediary credit institutions accounted for 14.9% of accumulated industry borrowing in the organized credit market. The AP-funds in turn accounted for a very large, though declining, share of the long-term liabilities of these institutions (69% at the end of 1976<sup>78</sup>). Clearly, any attempt to present a global assessment of the significance of the AP-funds must consider the nature and lending practices of the intermediary credit institutions. As their practices vary a great deal, it is first necessary to say something about each of these institutions separately. The following discussion will focus on the largest intermediaries.<sup>79</sup>

The oldest of the intermediary credit institutions is the General Mortgage Bank (Sveriges Allmänna Hypotekskassa), which was founded in 1861. It is cooperatively owned by ten regional credit associations that specialize in mortgage loans on land used for agriculture and forestry. Much like credit institutions catering to the housing sector, the General Mortgage Bank finances the lending of the regional associations by issuing bonds to the general public. Catering to shipping firms, the Ship Mortgage Bank (Svenska Skeppshypotekskassan) created in 1929 engages in essentially the same type of mortgage finance.

While the General Mortgage Bank and the Ship Mortgage Bank are both cooperatives owned by the borrowers, the intermediary credit institutions dating to the period since the creation of the AP-funds are all (but one) corporations of limited liability and at least 50% owned by the state.<sup>80</sup> The Industrial Credit Corporation (AB Industrikkredit) can be described as the prototype of this new kind of intermediary credit institution. The Industrial Credit Corporation was established by the government in 1934 for the purpose of providing small and medium-sized business with long-term credit, which the commercial banks could no longer do as a result of the 1933 banking law. Its role was rather insignificant until the 1960's. The corporation was reorganized and its own capital was substantially increased in 1960. Whereas the state had previously owned two-thirds and the commercial banks one-third of Industrial Credit, ownership was now shared 50-50. The Business Credit Corporation (AB Företagskredit), a sister institution with the same ownership structure, was created in

Table 5.12

The volume of lending by the different intermediary credit institutions catering to business in million Skr and in percentages of their combined total, 1970-76.

	million Skr	share of total
AB Industrikkredit (Industrial Credit Corp)	4 924	29.5 %
AB Företagskredit (Business Credit Corp)	811	
Sveriges Investeringsbank AB (Investment Bank of Sweden)	4 517	23.2
AB Svensk Exportkredit (Swedish Export Credit Corp)	4 193	21.6
Sveriges Allmänna Hypoteksbank (General Mortgage Bank of Sweden)	2 409	12.4
Lantbruksnäringsarnas Primärkredit AB (Agricultural Primary Credit Corp)	1 177	7.4
Lantbruksnäringsarnas Sekundärkredit AB (Agricultural Secondary Credit Corp)	254	
Svenska Skeppshypotekskassan (Swedish Ship Mortgage Bank)	890	5.7
Skeppsfartens Sekundärlånekassa (Shipping Second Mortgage Bank)	227	
Företagskapital AB (Business Capital Corp)	31	0.2

Note: The figures refer to 'gross lending' rather than the net increase of outstanding claims. The volume of lending by the Business Capital Corporation includes ownership engagements.

Source: SOU 1978:11, p 651.

1962 to assume more risky loans than Industrial Credit (mostly second-mortgage loans). This enabled Industrial Credit to lend exclusively against first mortgages and, therefore, to borrow and in turn lend at a lower rate of interest. Administered by the same staff, the two corporations have commonly co-financed investment projects.

The parallel construction of Industrial Credit/Business Credit served as a model for the establishment of the Agricultural Primary Credit Corporation (Lantbruksnäringsarnas primärkredit AB) and the Agricultural Secondary Credit Corporation (Lantbruksnäringsarnas sekundärkredit AB) in 1964. Similarly, a cooperatively owned, second-mortgage credit institution catering to the shipping industry (Skeppsfartens sekundärlånekassa) was set up to complement the lending of the Ship Mortgage Bank in 1965. Reviewing the lending practices of intermediary credit institutions, KMI found that the losses of second-mortgage institutions had been minimal and that intermediary credit institutions in general could very well assume somewhat greater risks in their lending. It therefore proposed that the institutional distinction between primary and secondary lending should be eliminated. Following the recommendations of KMI, Parliament decided in 1979 that the Industrial Credit Corporation should absorb the Business Credit Corporation and that a single Agricultural Credit Corporation be formed.<sup>81</sup>

The legal rules that govern the lending practices of Industrial Credit and Agricultural Credit are basically the same. Aside from the explicit provision that Industrial Credit should first and foremost

cater to the credit needs of small and medium-sized productive enterprises (näringsföretag), the rules do not formally restrict the lending of either institution to a particular group of borrowers. While Industrial Credit has engaged in lending to a wide range of businesses, however, Agricultural Credit has concentrated almost entirely on the supply of long-term credit to firms engaged in processing and distribution of agricultural products. Like Industrial Credit, Agricultural Credit is 50% owned by the state. But the other half is owned by cooperative and private interests in the agricultural sector rather than the commercial banks. The Agricultural Credit Corporation resembles cooperatively owned credit institutions more than the other credit corporations in that it is partly owned by its clients.

The state and the commercial banks share ownership of the Export Credit Corporation (AB Svensk Exportkredit). Established in 1962, this institution is distinguished by its specialization in lending for a specific purpose. Its lending primarily assumes the form of refinancing loans that Swedish exporters make to foreign importers and was heavily concentrated in the shipbuilding industry in the 1960's. (The shipyards accounted for 87.4% of the lending by Export Credit in its first five years.) The relative significance of export credits to the shipbuilding industry has declined as the total volume of credits has increased.<sup>82</sup>

As indicated by the fact that it alone is fully owned by the state, the Investment Bank (Sveriges Investeringsbank AB) is unique among

the intermediary credit institutions. Most of the lending by other intermediary credit institutions consists of low-risk, long-term loans issued upon the completion of an investment project. These loans replace the short-term loans that banks have provided in the course of the investment project. The Industrial Credit Corporation, for example, frequently promises loans in advance, but does not provide the actual credit until the investment is completed and can itself be used as collateral. By contrast, the Investment Bank was created in 1967 to finance risk-intensive investment projects that the commercial banks as well as other intermediary credit institutions would be either unable or unwilling to finance due to legal constraints and short-sighted or narrow calculations of return.<sup>83</sup> The Investment Bank also provides credits for special export deals. While the terms of credit provided by other intermediaries tend to be highly standardized and directly a function of the terms at which they can raise capital, the rate of interest charged by the Investment Bank and the terms of repayment on its loans vary from case to case. Furthermore, the Investment Bank makes advance commitments at a fixed rate of interest. The Export Credit Corporation is the only other credit institution to do so.

The Investment Bank can engage in more risk-intensive and flexible lending because it operates at a higher ratio of internal to external capital than other intermediaries. The Investment Bank's own capital was 1 billion Skr and its outstanding claims 3.3 billion Skr at the end of 1976. By comparison, the corresponding figures for Industrial Credit and Business Credit combined were 44 million Skr and 5.5 billion Skr.<sup>84</sup>

Finally, the Investment Bank is distinguished from previously mentioned credit institutions (and from the commercial banks) in that it can hold equity capital. Prior to the late 1970's, ownership engagements were limited and mostly the result of efforts to protect the bank's claims on a borrower. Several new ownership engagements have subsequently occurred in connection with government measures to restructure declining industries. Only other intermediary credit institution can hold equity capital. This is the Business Capital Corporation (Fbretagskapital AB), which was created in 1972 for the purpose of providing small and medium-sized firms with risk capital. Business Capital is administered by Industrial Credit and, like the latter, owned by the state and the commercial banks according to the 50-50 formula. Its holdings are very limited and have not been significantly increased since the mid-1970's.<sup>85</sup>

The degree to which intermediary credit institutions have relied on the AP-funds for the finance of their lending varies. The form and significance of borrowing from the AP-funds also varies. At least until the end of 1976, the AP-funds supplied virtually all the credit lent by Industrial Credit, Business Credit and the Agricultural Credit Corporations and they did so in the form of promissory-note loans.<sup>86</sup> For these corporations, the connection to the AP-funds has meant that they can rely on a steady flow of credit at stable terms and relatively low interest rates, since they have not had to issue bonds. Moreover, these corporations have been able to operate with less of their own capital. The General Mortgage Bank and the Ship Mortgage Bank have almost exclusively relied on bond issues to finance

their lending and have not been as dependent on the AP-funds. The bonds of the General Mortgage Bank have been prioritized by the Central Bank and the insurance companies have bought a large share of them. The AP-funds held about half of the bonds issued by these institutions in the mid-1970's.<sup>87</sup>

The Investment Bank and the Export Credit Corporation are distinguished from other intermediaries in that they have financed their lending through a combination of loans and bonds as well as domestic and foreign sources. With its strong capital base, the Investment Bank quickly began to borrow abroad. Foreign loans accounted for about half of its accumulated liabilities by the end of 1976 and borrowing from the AP-funds accounted for 53% of its domestic liabilities.<sup>88</sup> The Export Credit relied more or less exclusively on promissory-note loans from the AP-funds until 1972, but has subsequently diversified its borrowing. The corporation's own capital has been increased step-wise to make this possible (from 100 million Skr in 1962-72 to 400 million Skr in 1978). The AP-funds accounted for 63% of the accumulated (domestic and foreign) liabilities of Export Credit at the end of 1976.<sup>89</sup>

Borrowing from the AP-funds has nonetheless played a very important role for the Investment Bank and the Export Credit Corporation because of the special arrangements which they have been able to make with the AP-funds. In a number of cases, the AP-funds have committed themselves to refinance loans by the Investment Bank before the latter

has made its final decision. To enable Export Credit to commit future loans at a fixed rate of interest, moreover, the AP-funds have done the same for Export Credit.

While the AP-funds have thus sought to facilitate the lending practices of intermediary institutions, there is - again - no evidence to suggest that they have used their power as suppliers of credit to steer these practices. The variations in reliance on the AP-funds among intermediary institutions have been very stable over time. The only case in which the pattern of finance has changed significantly is that of Export Credit. Neither this case nor the enduring variations can be attributed to any conscious policy on behalf of the AP-funds.

The intermediary credit institutions typically engage in highly specialized lending, and seldom compete with each other. The Industrial Credit Corporation and the Investment Bank are the least specialized, since their lending is not restricted to any particular purpose or group of borrowers. Yet the Investment Bank has, in practice, come to concentrate on financing very large investment projects. A small or medium-sized firm whose loan application is turned down by Industrial Credit is not likely to be able to have its application considered by another credit institution. As KNU put it, the system of intermediary credit institutions has served to transfer decision-making power from the AP-funds to a small number of specialized institutions rather than to decentralize lending decisions.<sup>90</sup> Crucial decision-making power has been transferred to institutions that are, despite semi-public ownership, essentially

private in their character. They are private in the sense that the decisions that they make have not been the subject of public debate nor political bargaining.

With the exception of the Investment Bank, no provisions have been made for the direct representation of 'societal interests' on the boards of intermediary credit institutions.<sup>91</sup> In view of the rather insignificant role of interest representatives on the boards of the AP-funds, the importance of formal interest representation should not be exaggerated. Yet the lack of interest-group activity and input at the level of the fund boards must be related to the lack of meaningful decisions at this level. Perhaps more importantly, the private character of intermediary credit institutions derives from and manifests itself in their institutional separation from the formulation and implementation of government policies. Once again, the Investment Bank constitutes an exception in that it has assumed certain industrial policy tasks.

Contrary to the intentions of the 1957 Pension Committee, the system of intermediary credit institutions has not primarily served to channel pension-fund capital to small and medium-sized business. Industrial Credit and Business Credit alone have pursued a consistent policy of prioritizing small and medium-sized firms. Firms with less than 200 employees accounted for about 75% of their outstanding loans at the end of 1976.<sup>92</sup> As Table 5.13 shows, however, firms with more than 200 employees accounted for 70% and firms with more than 1,000 employees for 48% of the accumulated claims of all intermediary credit institutions in 1975. To the extent that the growth of intermediary

Table 5.13

(A) the distribution of lending by intermediary credit institutions by firm size; and (B) borrowing from intermediary credit institutions in percentages of total borrowing in the organized credit market by firms of different size; end of 1975.

<u>number of employees</u>	<u>(A)</u>	<u>(B)</u>
20 - 49	9	18
50 - 99	11	25
100 - 199	10	28
200 - 499	11	24
500 - 999	11	29
1 000 or more	48	31

Source: SOU 1978:11, p 577

credit institutions has reduced corporate dependence on the banks, it is first and foremost the dependence of big business that has been reduced.

The latter observation raises the question of the relationship between the lending of intermediary credit institutions and that of commercial banks. As indicated earlier, intermediary credit institutions seldom compete directly with the commercial banks. Like bonds, their loans replace the more short-term and risky bank loans that make an investment project possible in the first place. This does not necessarily reduce the ability of the banks to influence corporate investment decisions. On the contrary, one might argue that the increased availability of long-term credit from other sources strengthens the power or extends the "reach" of commercial banks by increasing the turn-over rate on the bank loans and, hence, increasing the "financing effect" of a given amount of bank lending.<sup>93</sup> Also, the banks play an important role in preparing corporate loan applications to intermediary credit institutions and particularly in the negotiations that might accompany a loan decision by an institution like the Investment Bank. The Export Credit Corporation largely relies on the commercial banks for the administration of its loans.

At least to some extent, the commercial banks mediate corporate access to the long-term credit provided by intermediary credit institutions (and by the state) as well as to the bond market. In the Swedish debate, it is sometimes argued that the increasing importance of bank mediation in the supply of credit by others has reduced the incentives

for the banks to involve themselves in corporate affairs on a continuing basis and thereby undermine an important component of the system of corporate finance.<sup>94</sup> This would seem to be another way of saying that intermediary credit institutions have failed to assume the traditional functions of banks.

##### 5. FROM PENSION FUNDS TO WAGE-EARNER FUNDS

By way of conclusion, I wish to make some brief and, admittedly, somewhat speculative remarks concerning the relationship between the experience of the AP-funds and the labor movement's pursuit of a new reform initiative - the build-up of 'wage-earner funds' - in the period since the early 1970's. The idea of wage-earner funds basically dates to the LO Congress of 1971. While a detailed account is neither possible nor necessary, a few words about its development seem to be in order.<sup>95</sup> In 1971, LO appointed a working group, headed by Rudolf Weidner, to develop a proposal for the implementation of collective profit sharing. Endorsed by the LO Congress of 1976, the report of the Weidner group proposed that a percentage (perhaps 20%) of the pre-tax profits of private firms above a certain size should be transformed into collectively owned equity capital through the issue of new, non-tradeable shares. With this new capital remaining at the disposal of the firm in which the profits had been generated, a wage-earner fund would thus be created within each firm. The voting rights of the fund would be exercised by the employees of the firm in question.

Instead of being distributed to individuals, the dividends earned by the funds would be used to purchase additional shares and/or to provide services of a collective nature.<sup>96</sup>

The original 'Meidner Plan' was modified greatly by two subsequent wage-earner fund proposals put forth jointly by LO and SAP. The joint proposal of 1981 systematized the alternative scheme suggested by revisions introduced in 1978.<sup>97</sup> It advocated the creation of 24 regional wage-earner funds, to be financed through a combination of profit sharing (based on cash transfers rather than share issues) and a general tax on the wage bill of all firms. These funds were to purchase shares in the open market, like private institutional investors. Their board members would be selected either through direct elections or through appointments by local unions. By restricting profit sharing to 'excess profits', the 1981 proposal reduced the pace at which wage-earner funds would be built up as well as their impact on the overall structure of ownership. Even this proposal would nonetheless have entailed the introduction of a very significant element of collective ownership.

Challenging the terms of 'the historical compromise', the labor movement's advocacy of wage-earner funds became a source of political polarization in the late 1970's. The highly ideological debate surrounding the issue of wage-earner funds is reminiscent of the struggle over pension reform in the late 1950's. As indicated in the introduction, Stephens and Esping-Andersen conceive the ATP reform as the beginning of a shift in the focus of labor reformism from the

sphere of consumption to the sphere of production. For these authors, wage-earner funds represent a more radical manifestation of the labor movement's ambition to extend public control over capital formation, the next step in a trajectory implied by the ATP reform. But why did the labor movement turn to wage-earner funds if the AP-funds already constituted a mechanism of exercising public control? Like Korpi, Stephens and Esping-Andersen treat the radicalization of labor's ambitions as a result of the cumulative growth of labor's power. This line of argument seems problematic in view of the manifest difficulties which the labor movement has had in mobilizing support for wage-earner funds.<sup>98</sup>

I want to suggest that the idea of wage-earner funds, rather than being the logical extension of a 'successful' reformist experience, evolves out of the labor movement's recognition of the limits of the AP-funds as a mechanism of collective savings and public control over capital formation. This recognition can be seen as a result of changing economic conditions. Economic growth in the 1950's and 60's was relatively 'easy' in the sense that it did not involve very major changes in the sectoral composition of industrial production.<sup>99</sup> Structural change was primarily a matter of rationalization within industrial sectors and the decline of employment in some sectors was offset by the increase of employment in others. While several of Sweden's traditional export industries ran into deep competitive troubles in the 1970's, firms in the advanced sectors of the economy engaged in competitive adjustments that involved increasing their investment abroad and substituting capital for labor at home. The rate

of private investment in domestic industry and the level of industrial employment have declined rather steadily since the late 1960's. The development of a serious unemployment problem was averted by the continued expansion of the public sector in the 1970's, but such a policy orientation has become increasingly less tenable as the national debt has grown.

Arguably, the level of investment required for Swedish industry to remain competitive has increased as a result of the intensification of international competition. At the same time, the combination of inflation and stagnation has speeded the decline of the ATP system as a source of savings. Since ATP benefits are indexed to inflation and financed through a wage-bill tax, pension payments grow at a faster rate than pension fees when wages do not keep up with inflation. Despite successive increases of the rate of ATP contributions, payment exceeded fees for the first time in 1982. The growth of pension-fund capital has increasingly become a function of the rate of return on investment, which kept up with the rate of inflation only intermittently in the 1970's.<sup>100</sup> In the absence of real-wage growth or a significant increase of the real rate of interest, future pension payments must be financed either by increasing the rate of ATP contribution or by drawing on the AP-funds. Both measures are likely to have negative consequences for the level of investment.

The original 'Meidner Plan' treated wage-earner funds primarily as a means to (a) facilitate LO's solidaristic wage policy by curtailing

the ability of profitable firms to pay wages over and above central agreements and (b) extend employee influence at the firm level. By comparison, the subsequent joint LO-SAP proposals have emphasized the problem of increasing savings and investment without redistributing income from labor to capital. This shift in focus at least in part represents a response to the decreasing growth rate of the AP-funds and the recent fiscal troubles of the ATP system and stipulates that some portion of their return on investment should be used to meet pension payments.<sup>101</sup>

It must be remembered that the significance of the AP-funds as a source of credit would have declined even in the absence of the economic crisis. As pointed out earlier, the ATP system was always intended to become a pure 'pay-as-you-go' system of old-age insurance and the build-up of the AP-funds was conceived as an interim solution to the problem of increasing savings and investment without contributing to a further concentration of wealth and power. The idea of wage-earner funds can be seen as a more permanent solution to the same problem. Yet this formulation seems deceptive insofar as it retrospectively assigns an intellectual coherence to the evolution of labor reformism. It was by no means clear to the labor movement, at the time of the ATP reform, that a more permanent solution to the problem of increasing savings and investment would entail a partial collectivization of ownership.

The decision of the 1971 LO Congress to pursue the idea of wage-earner funds was encouraged by the findings and arguments of the Long-term

Economic Survey of 1970. The Survey brought the declining rate of industrial investment to the fore of the economic policy debate. It also pointed out the negative effects of the declining level of self-financing within industry in the 1960's, arguing that corporate dependence on borrowed capital is likely to lead to risk aversion and hence constitute an obstacle to industrial change.<sup>102</sup> The recognition of this problem distinguishes the wage-earner fund approach to collective capital formation from the pension fund approach. In the 1950's and 60's, the labor movement considered the reduction of the self-financing capacity of private business as something desirable because it counteracted the concentration of wealth and increased the mobility of capital. The ATP reform conformed closely to this approach, which treated borrowed capital and equity capital as essentially interchangeable and conceived economic growth simply as a function of the level of investment.<sup>103</sup>

The labor movement's turn to wage-earner funds can be interpreted as a recognition of the strategic significance of equity capital, i.e., 'risk capital', for industrial innovation and change. In a somewhat different vein, it can also be interpreted as a recognition of the strategic significance of equity capital for the exercise of control over corporate investment decisions. It is in this context that the preceding analysis of the AP-funds assumes its significance. Let me very briefly summarize the major findings.

In large measure, the sectoral distribution of pension-fund capital has indeed been politically determined. Investment steering at this

level has occurred through detailed regulation of the credit market by the Central Bank and extends beyond the distribution of pension-fund capital. The political decisions that have determined the overall sectoral distribution of pension-fund capital have been made by the government and/or the Central Bank and not by the boards of the AP-funds. While the interests of various producer groups have obviously impinged on these decisions, the decisions themselves have never been the subject of direct bargaining among producer groups. The significance of 'corporatist' interest representation on the boards of the AP-funds has primarily been symbolic, for these boards have not been the site of decision-making.

With respect to the effects of investment steering on power relations in the economy, one might well argue that the allocative policies pursued by the Central Bank have contributed to the extension of public control by transferring resources from the essentially private business sector to the mixed and heavily regulated housing sector as well as the public sector. One might also argue that this transfer of resources has contributed to the structural problems of the Swedish economy in the 1970's. To the extent that the investment decisions of private business remain decisive for the development of the economy as a whole, the kind of investment steering practiced by the Central Bank does not represent an extension of public control. The Central Bank has avoided intervention in selecting the supply of credit to the private sector and has respected the strategic position occupied by the commercial banks in this respect.

The institutional mechanisms whereby pension-fund capital has been channeled to the business sector have effectively precluded - or at least minimized - public investment steering. These mechanisms have transferred control over the allocation of pension-fund capital from the AP-funds to commercial banks and intermediary credit institutions. With the exception of the Investment Bank, intermediary credit institutions are more private than public in character. Their leading practices have not been linked to the purposes of public policy.

The restrictions on investment steering embedded in the legal-institutional framework of the AP-funds can partly be seen as an expression of the economic and political power of business. As suggested above, however, the Social Democrats feared that a confrontation over the fund issue would serve to unify and strengthen the opposition to the ATP reform and perhaps bring about a change of government. Moreover, they recognized that business collaboration would be essential to the ability of the AP-funds to serve as a mechanism of transforming pension savings into productive investments. Aside from external constraints and tactical considerations, however, the labor movement did not perceive public control of industrial investment as a pressing issue during the period of postwar expansion. LO's strategy to promote structural change in effect rested on the premise that the free market constituted the most efficient mechanism to allocate capital within the private sector.

Nonetheless, the belief that the AP-funds would serve to extend public influence over capital formation lingered within the ranks of the labor movement. Meidner invokes this belief as a reason why LO did not develop the idea of wage-earner funds in the 1960's:

The AP-funds were being built up since the beginning of the 1950's, and great expectations were attached to the build-up of these funds within the trade-union movement, both as regards their character as a mechanism of collective savings under the administration and control of wage-earner and as regards their role as instruments of industrial policy. Many people within the trade-union movement seem to have perceived the AP-funds precisely as 'wage-earner funds'... It would take a good decade before the trade-union movement became clearly conscious that the funds did not fulfill - and were not meant to fulfill - this function. But so long as the illusion existed, it was natural that one did not consider it urgent to build up wage-earner funds with similar purposes.<sup>104</sup>

Arguably, the labor movement has become aware of the inherent limits of the AP-funds as a mechanism of public control because economic conditions have changed and the autonomous investment decisions of private business no longer fulfill the requirements for the maintenance of full employment. In this sense, the idea of wage-earner funds represents a response to the inadequacy of the AP-funds as a means for the labor movement to address the problems associated with economic crisis and industrial restructuring in the 1970's.

Created in 1973, the fourth AP-fund occupies a critical position in the transition from pension funds to wage-earner funds as the institutional formula whereby the labor movement has sought to extend

public control over capital formation. The character of the fourth fund differs fundamentally from the three funds dealt with above and my research of the fourth fund will be presented in a separate report. But a few words about the fourth AP-fund are necessary in order to complete this discussion of the relationship between the experience of the AP-funds and the labor movement's pursuit of wage-earner funds.

Alongside its decision that a working group should be appointed to develop a more detailed wage-earner fund proposal, the 1971 LO Congress decided that LO should pursue the introduction of legislation enabling the AP-funds to invest in the stock market as an interim solution to the problem of increasing the supply of equity capital to industry. A proposal to this effect was submitted to the government in the fall of 1971 and the government in turn requested the opinion of the commission to investigate the capital market (KMI). Whereas LO reiterated its traditional demand that the three AP-funds should be merged and proposed that the consolidated fund should be allowed to invest 5% of its assets (ca 2.5 billion Skr in 1971) in equity capital, KMI proposed that a separate fund with a starting capital of 500 million Skr should be created for this purpose. The government bill adopted by Parliament in 1973 followed KMI's recommendations regarding the organization and initial scope of equity investment, but rejected its recommendation that the holdings of the fourth AP-fund should not be allowed to exceed 5% of the equity capital of any single firm. The board of the new fund was to be composed of interest group representatives in roughly the same fashion as the three original AP-funds.

LO's 1971 proposal to the government stated that the investment of pension-fund assets as equity capital should serve industrial policy purposes and provide for increased wage-earner influence over industrial development. It thus challenged the premises of the existing legal-institutional framework of the AP-funds. KMI upheld these premises and argued that the investment practices of the fourth AP-fund should conform to the principles whereby private insurance companies manage stock-market portfolios. In other words, investment decisions should be based strictly on considerations of security and return and the fund should stay out of corporate affairs. The government bill that proposed the creation of the fourth AP-fund skirted these controversial, yet basic, questions.

In practice, the investment decisions of the fourth AP-fund have never been explicitly or systematically linked to industrial policy purposes and the fund has typically assumed a rather passive ownership role. Compared to other institutional investors in the stock market, however, the investment policy of the fourth AP-fund has been distinguished by an emphasis on long-term investments of a productive nature, as opposed to short-term accounts for a larger share of the portfolio of the 4th AP-fund. While conflicts among interest representatives have been much more common on the board of the fourth fund than on those of the original three funds, this investment policy has been supported by a broad-based consensus.

Like the original AP-funds, the fourth fund has gradually come to be accepted as a natural component of the mixed economy. Organized

business and the bourgeois parties strongly opposed the creation of the fourth fund and the change of government in 1976 initially restricted its access to new capital. More recently, the bourgeois parties agreed to a substantial increase of the 'base capital' (grundkapital) of the fourth AP-fund.<sup>106</sup> With its assets having a market value of nearly 4 billion Skr at the end of 1982, the fourth AP-fund has become the third or fourth largest single owner of corporate shares registered on the stock exchange. Its assets, however, still account for less than one percent of the total assets of the AP-funds.

In retreating on the issue of wage-earner funds, the Social Democratic government of 1982 looked to the fourth AP-fund as the model for a reform that would satisfy some union demands without completely antagonizing the business community. The wage-earner fund reform adopted by Parliament in December, 1983, in effect amounts to the creation of five stock-market investment funds like the fourth AP-fund.<sup>107</sup> Financed through a tax on excess profits and an increase of ATP fees, these funds will be gradually built up over a six-year period (1984-90), at the end of which each should account for roughly the same share of the stock market as the fourth AP-fund does today, i.e., about three percent. The government bill makes no provisions for the further expansion of collective ownership.

According to the government, the new wage-earner funds are to avoid an active ownership role. Quite apart from the issue of public account-ability, it is by no means clear that such dominant owners can

indeed remain passive. If wage-earners funds do remain passive, their creation would actually enhance the power of large private owners. These questions, however, lie beyond the concerns of the present study. I shall pursue the implications of the 1983 wage-earner funds reform in my forthcoming study on the fourth AP-fund.

The Social Democrats commonly invoke the debate surrounding the creation of the AP-funds in order to delegitimize the claim that wage-earner funds are incompatible with the existing economic system - the implication being that labor's opponents have always made such exaggerated claims.<sup>108</sup> Presumably meant to reassure swing voters, this line of reasoning overlooks the fact that the idea of wage-earner funds has in part evolved out of the labor movement's recognition that the AP-funds have not served to democratize economic decision-making.

## NOTES

- 1 Throughout the bulk of this study, I ignore the fourth AP-fund which was created in 1973 for the purpose of investing pension-fund capital in the stock market. The significance of the fourth fund will be discussed briefly in the concluding section; its investment practices will be the subject of a separate study. From a legal point of view, there exists only one pension fund (*Allmänna pensionsfonden*) which is administered by several fund boards. In common parlance, the three original fund boards are usually referred to as 'the AP-fund' (in the singular). For the sake of simplicity, I shall refer to each fund board as if it were a separate fund and use the plural form when speaking of them together.
- 2 Lewin (1967), pp 411-412.
- 3 Stephens (1979), pp 53-54, 139, 177-179; and Esping-Andersen (1980) pp 327-334, 359. A similar interpretation is suggested by Jones (1976), pp 179-186, who speaks of the AP-funds as an instrument of public investment planning. Cf. also Scase (1977), p 72. It is noteworthy that the idea of the AP-funds as a mechanism of investment steering is seldom entertained in the Swedish debate. Lewin (1967) is an exception in this respect. Wickman (1980) also develops the thesis that public control over capital formation has been gradually extended, but never invokes the growth of the AP-funds as evidence for this thesis. Perhaps Anglo-Saxon observers have been influenced by the debate on 'pension fund socialism' in the United States. On this debate, see Barber (1982).
- 4 The latter part of my criticism must be qualified with regard to Esping-Andersen, whose general assessment of the AP-funds is based on an argument about their significance for housing policy. I shall return to this argument below (section 3.1).

- 5 See SOU 1982:14, pp 251-260; LO (1982); and Wickman (1983). Kruse and Ståhlberg (1977) provide some useful background on the nature of ATP as a system of old-age insurance.
- 6 Cf. Odhner (1957), p 102 ff.
- 7 Ljung (1976) pp 221-227.
- 8 See Zysman (1983) for a comparative discussion of the organization of financial systems and the interventionist capacities of the state.
- 9 Elements of the kind of analysis that I shall develop are presented in Martin (1981). The only other attempts to provide an overview of the experience of the AP-funds are to be found in the reports of the official commission to investigate the capital market, SOU 1972:63 and SOU 1978:11, chap 8.
- 10 LO-SAP (1946), pp 23, 74-77. Cf. Lewin (1967), pp 220-221.
- 11 This point is brought home very clearly in an interview with Torsten Nilsson (Minister of Social Affairs at the time of the ATP reform) in *LD-tidningen*, March 13, 1980. On the politics of the ATP reform, see Molin (1965); Molin (1966) and Heclo (1974), chap 5.
- 12 Cf. Faxén (1957), p 160 and Sjölander (1974), p 8. It is noteworthy that the proponents of ATP argued for a pay-as-you-go system on the grounds that a premium-reserve system would entail such a massive build-up of pension funds that credit markets would become flooded and it would be impossible to realize a positive rate of return on pension-fund capital.

- 13 Faxen (1957), p 112. A similar view is advanced by Lundberg (1958), pp 45-46.
- 14 SOU 1958:4; Prop 1959:100; SFS 1959:293. The following discussion of the 1957 Pension Committee and the legal-institutional framework of the AP-funds also draws on interviews with Dahlström, Meidner and Mallén.
- 15 In addition to Åsbrink, the committee included Tore Browald (bank executive and SAF representative), Erik Lundberg (professor of economics and an outspoken critic of the ATP reform), Rudolf Meidner (LO representative), and Ingvar Ohlsson (head of the Central Bureau of Statistics). Economists working for SAF, LO and TCO participated in the deliberations of the committee as experts. By all accounts, Åsbrink played a very dominant role.
- 16 In this sense, the premises of the Rehn-Meidner model remain essentially Keynesian. Cf. Martin (1979), and Martin (1983).
- 17 LO (1963), pp 162-164.
- 18 Hedberg and Meidner (1984), p 21
- 19 SOU 1978:11, chap 8; Prop 1978/79:165; SFS 1979:1065.
- 20 Korpi (1978), chaps 4 and 11.
- 21 SOU 1958:4, pp 40-41, 55. While distinguished according to the origins of pension fees, the funds were to be collectively responsible for pension payments. Each fund contributes to the latter in proportion to its accumulated capital.
- 22 Molin (1965), p 107, describes the parliamentary amendments that increased union representation as a breach of the compromise that had been reached in the 1957 Pension Committee. This interpretation seems to exaggerate the importance that was assigned to the matter of interest representation. It also overlooks the fact that the amendments altered the balance between government and union representatives, but did not increase their combined strength.
- 23 Cf. LO (1973) pp 9-15, and the reservation of Knut Johansson (LO-representative) in SOU 1972:63, pp 103-104. The traditional demand that the AP-funds should be merged is not mentioned in the summary of LO's official response (*remissvar*) to the 1978 KMI report in Prop.1978/79, Appendix 3, pp 181-183. KMI recommended that the three funds should either be merged or establish separate administrative units, but the government took no action on this issue.
- 24 SOU 1958:4, p 34.
- 25 The relative importance of different types of investment for the insurance companies as well as the AP-funds is shown in Table 5.3. For a convenient summary of the (very complicated) rules that govern the investment practices of insurance companies, see SOU 1978:11, pp 508-510.
- 26 SOU 1957:7, p 100; and SOU 1958:4, p 34. The following summary of the recommendations of the 1957 Pension Committee and the 1959 law also draws on SOU 1978:11, chap 8, *passim*.
- 27 The major change in the legal rules introduced in 1979 concerned the terms of retroverse loans; see section 4.2 below.
- 28 SOU 1978:11, p 512.
- 29 According to SOU 1982:14, p 259, the assets of the AP-funds would have been 70 billion Skr or 40% larger than they were in 1961 had the funds been able to realize an average real rate of interest of 2% since 1960 (slightly less than the actual rate in the 1960's and roughly equivalent to the average rate of GNP growth

in the 1970's). The problem of negative real interest rates is discussed in considerable detail in the annual reports of the AP-funds for 1980, 1981 and 1982.

30 It is, however, difficult to verify this point. According to their annual reports, the three largest insurance companies (Trygg-Rensa, Skandia and Folksam) averaged an annual net return on investment that represented 8.7% of accumulated assets at year's end in 1979-82. The corresponding figures for the AP-funds was 8.6%. But the AP-funds are exempt from taxation, so their 'net return' is not directly comparable with that of the insurance companies. Also, taxation might very well affect the accounting practices of the latter.

31 Unfortunately, the data provided by the annual reports of the AP-funds do not allow us to disaggregate the 'business sector' (*infringslivet*) and investigate the distribution of pension-fund investment among different industrial sectors. It should be noted that the 'business sector' includes publicly owned industrial and commercial enterprises.

32 See Esping-Andersen (1980), pp 511-539, and Södersten (1974).

33 The share of pension-fund capital borrowed by agricultural business declined from the mid-1960's to the early 1970's. It averaged 2.5% in the 1970's and 3.3% in 1980-82. AP-funds, 1960-82.

34 The decline of business demand for the kind of credit provided by the AP-funds can also be attributed to the growth of various forms of subsidization and other changes in the institutional arrangements of corporate finance. See section 4.1 below.

35 Sjölander (1974 to 1980) raises this problem.

36 Cf. LO (1963), p 163.

37 Cf. Wickman (1983).

38 Esping-Andersen (1980) pp 511-539; *Passim*.

39 The major difference between the AP-funds and the private insurance companies in this respect is that the latter can provide housing finance through direct lending as well as bond purchases. According to SOU 1978:11, promissory-note loans accounted for 28% of the accumulated claims on the housing sector held by insurance companies in 1976. By comparison, promissory-note loans to intermediary credit institutions accounted for 2% of the accumulated claims on the housing sector held by the AP-funds the same year.

40 Cf. Zysman (1983) esp. pp 71-72.

41 The following discussion draws on Bergström (1969), pp 32-36, 50-52; Lindbeck (1974), chap 7; SOU 1982:52, chap 2; and Martin (1981), pp 196-205.

42 According to Lindbeck (1974) p 116, 'while fiscal policy has tended to lag in upswings, monetary policy has tended to lag in downswings'. This asymmetry is hardly fortuitous.

43 The system whereby the state pays the difference between a guaranteed interest rate and the going market rate dates back to 1942, but did not play a major role until the 1960's. Direct rent subsidies have also been used to offset the consequences of rising interest rates. On housing finance and its relationship to credit policy, see SOU 1978:11, pp 288-299.

44 *Ibid.*

45 Cf. Dahlström (1962), p 49ff. The following analysis of the investment policy of the AP-funds and the relationship between the funds and the Central Bank is largely based on interviews with Dahlström, Öhner and Wickman.

- 46 The investment policy of the AP-funds is discussed further in the next section (3.3).
- 47 AP-funds (1974);SOU 1978:11, p 472
- 48 The problem here was addressed by KMU, which recommended that the law governing the investment practices of the AP-funds should be revised so as to include the proviso that the funds, in their pursuit of maximum return, should give due consideration to general economic policy and the proper functioning of the credit market (SOU 1978:11, pp 481-485). A formulation along these lines was adopted by Parliament in 1979. As KMU emphasized, this was primarily a matter of codifying existing practice.
- 49 Prop.1974:168; SFS 1974:922.
- 50 The AP-funds retain some choice with respect to how they are to fulfill the lending quotas agreed upon; e.g., whether to buy newly issued government and housing bonds or to buy in the secondary market, what particular prioritized bonds to buy, etc.
- 51 See Martin (1981), pp 199-212. The managing director's overview in the annual reports of the AP-funds constitute another useful source on the credit policies pursued in recent years.
- 52 AP-funds (1975-79).
- 53 Cit. in Martin (1981), p 202; AP-funds (1980).
- 54 AP-funds (1981-82). The lack of business demand for credit is discussed by Sjölander (1981).
- 55 AP-funds (1980-82). The annual reports distinguish between the 'placement capacity' of the AP-funds, which equals the net increase of lending including retroverse loans and their 'credit-supply capacity', which equals the net increase excluding retroverse loans.
- 56 This observation and those that follow are based on my own interviews and several interviews with union board representatives in LO-tidningen, March 13, 1980, and February 26, 1981.
- 57 Cf. Wickman (1980), pp 86-87.
- 58 Thunholm (1981), p 8. Lindbeck (1974), p 218, makes the same assessment.
- 59 Cf. Thunholm (1981), pp 4-6. On the role of banks in late industrialization, see the classic discussion by Gerschenkron (1962), chap 1. Some of my formulations in this section have also been inspired by Zysman (1983), passim.
- 60 This is particularly true of Stockholms Enskilda Bank, which served as the vehicle for the ascendancy of what remains the most powerful capitalist family in Sweden, the Wallenbergs. On the linkage between industrial and financial capital, see Hermansson (1981).
- 61 Ibid., p 26. Vittas (1978), chap 7, provides a convenient overview of the Swedish banking system.
- 62 Carlsson et al (1979), p 40.
- 63 Hermansson (1981), p 56; SOU 1978:11, pp 553-555.
- 64 Cf. e.g. LO (1963), p 148: 'The commercial banks and the trade associations of business firms themselves ought in particular to be more active in their support of structural rationalization. There is no justification for continuing to wait until firms have become bankrupt before intervening in decisive fashion. Structural mergers are better executed when the units that need to be merged, financially or technically, are still sound

enterprises. An example of this is the excessively large number of firms in the forestry industry... The large forest businesses and the banks should try to overcome resistance here, which stems from family traditions and other causes.'

- 65 Martin (1981), p 203; cf. also SOU 1978:11, pp 604-607.
- 66 DsI 1981:25, p 17. In nominal terms, the accumulated borrowing of industry increased almost six-fold from 1966 to 1979. As noted earlier, the tendency for business savings to decline has been reversed in the last few years.
- 67 *Ibid.*, p 17.
- 68 Hermansson (1981), pp 127-129.
- 69 Cf. *ibid.*, p 38. The aggregate figures in Table 5.9 hides an important change in the character of state lending to industry in the mid-1970's. Prior to 1975, the increase of the relative importance of state lending for industry is entirely accounted for by the growth of loans designed to stimulate industrial investment in depressed regions (*lokaliseringslån*). The relative significance of these loans declines while that of state loans in connection with large-scale bail-out operations increases dramatically in the second half of the 1970's.
- 70 DsI 1981:25, pp 18-19.
- 71 Cf. note 55 above.
- 72 AP-funds, 1982.
- 73 SOU 1978:11, pp 476, 577.

- 74 *Ibid.*, pp 450-451, 475; see pp 473-480 for the arguments and proposals that I summarize in the following paragraphs.
- 75 Prop. 1978/79, pp 117-120; SFS 1979:1056.
- 76 SOU 1958:4, pp 57-58; cf. SOU 1978:11, pp 655-656.
- 77 *Ibid.*, p 651.
- 78 *Ibid.*, p 652.
- 79 My treatment relies almost exclusively on the description in *ibid.*, chap 11. Cf. also SOU 1972:62, pp 30-35.
- 80 A special law on 'credit promulgated in 1963; SFS 1963:76.
- 81 SOU 1978:11, pp 662-663; Prop. 1978/79: 165, p 50ff.
- 82 According to the 1982 annual report, export credits to the shipbuilding industry accounted for only 37% of outstanding claims at the end of that year. Since the mid-1970's, state subsidization has become an increasingly important aspect of lending by the Export Credit Corporation.
- 83 Wickman (1980), pp 105-106. DsI 1978:4 provides an overview of the activities of the Investment Bank during its first ten years. See also Jones (1976), pp 176-178.
- 84 SOU 1978:11, pp 606, 609, 623, 627. In addition to their own capital, Industrial Credit and Business Credit could borrow against guarantees made by their owners. Both their own capital and the guarantee capital were increased substantially when the two corporations were merged in 1979 (from 44 million Skr to 80 million Skr and from 204 million Skr to 400 million Skr respectively).

- 85 By the end of 1976, the Business Capital Corporation had acquired shares in nine firms for 11 million Skr and had lent an additional 12 million Skr to these firms (*ibid.*, p. 647). According to its annual report, the corporation had 50 million Skr in assets and interests in ten firms at the end of 1982.
- 86 Promissory-note loans accounted for 97.6% of the long-term liabilities of Industrial Credit/Business Credit at the end of 1976 and the AP-funds accounted for 97.8% of these loans. *SOU* 1978:11, p. 609.
- 87 *Ibid.*, pp. 625, 645.
- 88 *Ibid.*, p. 625.
- 89 *Ibid.*, p. 634.
- 90 *Ibid.*, pp. 464, 663-664.
- 91 The government nominates half of the board members of semi-public institutions, but these nominations have not been political. The board of the Investment Bank includes one representative each for SAF, LO and TCO.
- 92 *Ibid.*, p. 611.
- 93 Cf. Thunholm (1981), p. 8.
- 94 This is the major theme of *Dsi* 1981:25, a report on the banking system by a working group within the Department of Industry.
- 95 See Åsard (1978) and Martin (1983) for more detailed treatments of the origins and development of the idea of wage-earner funds. Himmelstrand et al (1981), chaps. 19-22, provide a useful introduction to the debate on wage-earner funds in Sweden.
- 96 Meidner (1978).

- 97 LO-SAP (1978) and LO-SAP (1981).
- 98 I develop a more elaborate critique of Korpi's explanation of the breakdown of the historical compromise in Pontusson (1984). See Korpi (1983), chap. 8, as well as Korpi (1978), chap. 11.
- 99 See Carlsson et al (1979), esp. pp. 54-63.
- 100 Cf. notes 5 and 29 above.
- 101 LO-SAP (1981), pp. 75-78, 100-101. Cf. LO (1982), pp. 24-25.
- 102 *SOU* 1970:71, chap. 1, pp. 123-130, 153-160. Cf. Bergström (1973), chap. 2.
- 103 Cf. Martin (1983).
- 104 Meidner (1975), p. 13. It should be recalled that Meidner was a member of the 1957 Pension Committee.
- 105 *Prop.* 1973:97; *SFS* 1973:503. LO's proposal to the government is reproduced in KMI's special report on this matter, *SOU* 1972:63, pp. 19-24; see pp. 86-102 for KMI's recommendations. LO (1973), pp. 16-30, provides a very succinct comparison of LO's proposal, KMI's report and the government's bill. The administration of the fourth AP-fund is entirely separate from that of the original AP-funds. Its board included five union representatives, two business representatives, two representatives of local authorities and two representatives of the central government. In marked contrast to the original AP-funds, the rules governing the fourth AP-fund have been changed and revised several times during its first ten years. Among other things, a 10% limit on the ownership of shares in any single firm was imposed by the bourgeois parties in 1979 and a representative of small business was added to the board in 1981.

106 Parliament increased the 'base capital' of the fourth AP-fund from 500 million Skr to 1000 million Skr in 1976. An additional 250 million Skr was provided in 1978 on condition that it only be used for the purchase of newly issued shares. This condition has subsequently been dropped and Parliament increased the base capital from 1250 million Skr to 1050 million Skr in 1981.

107 Prop. 1983/84:50.

108 Cf. Andersson (1982).

#### BIBLIOGRAPHY

Note: Sources available in both English and Swedish are listed according to the English publication data, with the Swedish data in brackets. Government publications and annual reports of credit institutions are listed separately following books and articles.

#### Books and Articles

Andersson, Karl-Olof (1982). Allt för väl känner vi den sängen. Stockholm: Tidens förlag.

Åsard, Erik (1978). LO och löntagarfondsfrågan: En studie i facklig politik och strategi. Stockholm: Raben & Sjögren.

— Barber, Randy (1982). 'Pension Funds in the United States: Issues of Investment and Control'. Economic and Industrial Democracy, v 3, no 1, pp 31-69.

Bergström, Villy (1969). Den ekonomiska politiken i Sverige och dess verkningar. Stockholm: Industriens utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell.

Bergström, (1973). Kapitalbildning och industriell demokrati: Socialdemokratiska perspektiv. Stockholm: Tidens förlag.

Carlsson, Bo et al (1979). Teknik och industristruktur: 70-talets ekonomiska kris i historisk belysning. Stockholm: Industriens utredningsinstitut/Almqvist & Wiksell International.

Dahlström, Lennart (1962). 'Allmänna pensionsfonden'. Scandinaviska Bankens Kvartalskrift, p 49ff.

Esping-Andersen, Gösta (1980). Social Class, Social Democracy and State Policy: Party Policy and Party Decomposition in Denmark and Sweden. Copenhagen: New Social Science Monographs.

Faxén, Karl-Olof (1957). 'Pensionsfonder och förmögenhetsbildning'. Ekonomisk revy, v 14, no 3, pp 107-115.

Gerschenkron, Alexander (1962). Economic Backwardness in Historical Perspective. Cambridge: Harvard University Press.

Heclo, Hugh (1974). Modern Social Politics in Britain and Sweden: From Relief to Income Maintenance. New Haven: Yale University Press.

Hedborg, Anna and Rudolf Heidner (1984). Folkhemsmodellen. Stockholm: Raben & Sjögren.

Hermansson, C H (1981). Kapitalister II: Storfimans. Stockholm: Arbetarkultur.

Himmelstrand, Bif et al (1981). Beyond Welfare Capitalism: Issues, Actors and Forces in Societal Change. London: Heinemann.

Jones, G H (1976). Planning and Productivity in Sweden. London: Croom Helm.

Korpi, Walter (1978). The Working Class in Welfare Capitalism: Work, Unions and Politics in Sweden. London: Routledge & Kegan Paul. [Arbetarklassen i Vårbrödskapitalismen (Stockholm: Prisma, 1978)]

Korpi (1983). The Democratic Class Struggle: Swedish Politics in Comparative Perspective. London: Routledge & Kegan Paul. [Den demokratiska klasskampen (Stockholm: Tidens förlag, 1981)]

Kruse, Agneta and Ann-Charlotte Ståhlberg (1977). Effekter av ATP: En samhällsekonomisk studie. Lund: Lund Economic Studies.

Lowin, Leif (1967). Planhushållingsdebatten. Stockholm: Almqvist & Wiksell.

Liadbeck, Assar (1974). Swedish Economic Policy. Berkeley: University of California Press. [Svensk ekonomisk politik, 2:a upplagan (Stockholm: Bonniers, 1978)]

Ljung, Lars (1976). 'Sparande och investeringar'. In LO, Kollektiv kapitalbildning genom löntagarfonder (Stockholm: Prisma), pp 201-225.

LO (1963). Economic Expansion and Structural Change. London: George Allen & Unwin. [Samordnad näringspolitik, 1961]

LO (1973) Fackföreningsrörelsen och AP-fonden.

LO (1982) Kan vi lita på ATP?

LO-SAP (1946). The Postwar Programme of Swedish Labour. [Arbetarrörelsens efterkrigsprogram, 1944]

LO-SAP (1978) löntagarfonder och kapitalbildning.

LO-SAP (1981) Arbetarrörelsen och löntagarfonderna. Stockholm: Tidens förlag.

Lundberg, Erik (1958). 'Kan den stora pensionsfonden rädda sparatet?'. Skandinaviska Bankens Kvartalskrift, v 39, pp 39-46.

Martin, Andrew (1979). 'The Dynamics of Change in a Keynesian Political Economy: The Swedish Case and its Implications'. In Colin Crouch, ed, State and Economy in Contemporary Capitalism (New York: St. Martin's Press) pp 88-121.

Martin (1981). 'Economic Stagnation and Social Stalemate in Sweden'. In Monetary Policy, Selective Credit Policy and Industrial Policy. Staff Study for the Joint Economic Committee of the U.S. Congress, pp 136-215.

Martin (1983). 'Trade Unions in Sweden: Strategic Responses to Change and Crisis'. Forthcoming in George Ross, Andrew Martin and Peter Gourevitch, eds, Unions and the 1970's Crisis (London: George Allen & Unwin).

Meldner, Rudolf (1975) Löntagarfonder. Stockholm: Tidens förlag.

Meldner, [1978] Employee Investment Funds: An Approach to Collective Capital Formation. London: George Allen & Unwin. [10. Kollektiv kapitalbildning genom löntagarfonder (Stockholm: Prisma, 1976)]

Molin, Björn (1965). Tjänstepensionsfrågan: En studie i svensk partipolitik. Gothenburg: Akademiförlaget.

Molin (1968) 'Swedish Party Politics: A Case Study'. Scandinavian Political Studies, v 1, pp 45-58.

Oöhner, Clas-Erik (1957) Framtidens socialism: Ett inlägg i programdebatten. Stockholm.

Pontusson, Jonas (1984) 'Behind and Beyond Social Democracy in Sweden'. New Left Review, no 143, pp 69-96. ['Socialdemokratien inför socialismen?', Häftan för Kritiska Studier, v 15, no 6, 1982, pp 30-56]

Scase, Richard (1977). Social Democracy in Capitalist Society: Working Class Politics in Britain and Sweden. London: Croom Helm.

Sjölander, Bo Jonas (1974) AP-fonden och kapitalmarknaden. Handelsbankens småskriftsserie no 5.

Sjölander (1981). 'En ännu inte oskadliggjord marknad'. Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalskrift, no 3-4, pp 66-76.

Södersten, Bo (1974). 'Bostadsförsörjning och bostadspolitik under efterkrigstiden'. In Bo Södersten, ed, Svensk ekonomi, 2nd ed. (Stockholm: Raben & Sjögren) pp 318-351.

Stephens, John (1979). The Transition from Capitalism to Socialism. London: MacMillan.

Thunholm, Lars-Erik (1981). 'Affärsbankerna och den industriella utvecklingen'. Skandinaviska Enskilda Bankens Kvartalskrift, no 1-2, pp 3-11.

Vittas, Dimitri (1978). Banking Systems Abroad. London: Inter-Bank Research Organization.

Wickman, Kurt (1980) Macro-ekonomisk planering: Orsaker och utveckling. Uppsala: Uppsala Studies in Economic History/Almqvist & Wiksell International.

Wickman, Krister (1983) 'Ricker AP-fonderna?' (forthcoming article).

Zysman, John (1983) Governments, Markets and Growth: Financial Systems and the Politics of Industrial Change. Ithaca, N Y: Cornell University.

# Public Pension Funds and the Politics of Capital Formation in Sweden

JONAS PONTUSSON

Since there is a lack of material on the subject of the Swedish system for public pension funds, the Swedish Center for Working Life has asked the author of this report,

Associate Professor Jonas Pontusson of Cornell University, to enlarge his dissertation study on capital formation in Sweden with an expanded investigation of pension funds.

This report is the result. It is intended to serve as an introduction to the pension fund system in Sweden and to stimulate international debate.

The report is based on a thorough analysis of all available documents, and on interviews with well-known Swedes such as Professor Rudolf Meidner, Krister Wickman, Executive Manager of the Public Pension Funds, and others.

ISBN 91-86158-20-1

## The Swedish Center for Working Life • Arbetslivscentrum

Arbetslivscentrum is an independent institute for multifaceted inquiry and practical research on worklife issues of relevance to workers and employers. The center began its work in 1977 in connection with the passage of the co-determination act and other legislation promoting democratic forms of industrial relations and work organization. The center, financed by a wage tax, is directed by a board of representatives from unions and employer organisations.



Arbetslivscentrum

Besöksadress  
Fiskartorpsvägen 15

Postadress  
Box 5506  
11486 Stockholm

Telefon  
08-229980

# Public Pension Funds and the Politics of Capital Formation in Sweden

JONAS PONTUSSON



*Radicalization and Retreat in Swedish  
Social Democracy*

The policies of Sweden's Social Democratic Government are often invoked to demonstrate that there exists a viable alternative to Thatcherite neo-liberalism, while for many currents within Europe's dwindling group of ruling Socialist parties Sweden has come to represent the light beckoning at the end of a long tunnel of austerity and restructuring.\* This article will adopt a historical rather than a directly comparative approach: focusing on the debate over 'wage-earner funds', it will trace the development of Swedish Social Democracy, and Swedish politics more generally, over the last twenty years. Such a perspective, however, will provide elements for comparative reflection in other countries of Western Europe. Against the background of what has actually happened in this period, it cannot but seem odd, and frankly disheartening, that the current government in Stockholm should be construed as the flagship of the European Left. It is easy to see that one element in this fascination is the political dominance of the Social Democratic Party (SAP).<sup>1</sup> In seventeen parliamentary elections since 1928, it has averaged

40 per cent of the popular vote, never falling below 40 per cent and outdancing the second largest party by an average of 25 percentage points. From 1932 to 1976, Sweden had but three prime ministers, and they were all Social Democrats. This represents the longest continuous government tenure of any working-class party, indeed any party *ever*, operating in a liberal-democratic context. Following six years of coalition government by the so-called 'bourgeois parties'—Centre, Liberal and Conservative—the Social Democrats took office again in 1982, and restored their claim to be the 'natural party of government' by winning the elections in 1983.

Sweden is also distinguished by its high rate of workforce unionization, which today stands at about 85 per cent. While the blue-collar unions affiliated to the LO federation have played a critical role in mobilizing the working-class vote for the SAP, Social Democratic policies have promoted unionization both directly and indirectly. The ties between LO and the SAP have always been very close, collective affiliation accounting for roughly three-quarters of SAP members. But, in contrast to the British Labour Party, union members are collectively affiliated to local party organizations, and their votes count only if they participate in the selection of regular delegates to SAP congresses—in other words, there is no such thing as 'blue votes'. At the national level, the mechanisms of LO-SAP coordination are of an entirely informal character.<sup>2</sup> As a result of changes in the class structure, and the unionization of white-collar strata, the struggle for the allegiance of white-collar unions and their members has become an increasingly central feature of Swedish politics. Organized into two separate federations, white-collar unions have maintained their tradition of formal party neutrality. Since the late 1960s the larger of the two, the TLU, has frequently entered into alliances on specific issues with LO and the SAP, but its membership still tilts towards the bourgeois parties on election day.<sup>3</sup>

It became commonplace in the late 1970s, especially among foreign observers, to interpret LO's wage-earner funds proposal as part of a gradual transition to socialism under Social Democratic auspices. The actual idea first emerged within a broader reform offensive launched by

the Swedish labour movement in the late 1960s, pushing for greater public influence over corporate investment decisions and worker influence over workplace conditions. The LO congress of 1976 eventually endorsed a scheme for collective profit-sharing which, if legislated, would have resulted in a slow yet inescapable transfer of ownership from private individuals and institutions to newly created funds representing wage-earners as a collective. Since the whole debate is now over, the time has come to draw up a balance-sheet of the experience, which can hardly be said to have fulfilled the hopes once placed in it.

The story of the wage-earner funds does not quite fit either of two conceptions of Social Democracy that have gained wide currency: what we might call the thesis of 'corporatist integration' (associated, in particular, with the work of Leo Panitch), and the thesis of 'cumulative growth of labour's power' (for which Walter Korpi may serve as representative for our present purposes). To simplify greatly, Panitch conceives the essence of Social Democratic rule as the integration of the official leadership of the labour movement into the administration of capitalism. Class conflict between labour and capital does not disappear, but it now takes the form, at least in part, of conflicts within the labour movement between the rank-and-file and the leadership. In this view, it seems inconceivable that the leadership of the labour movement would initiate reforms that challenged the power of capital; working-class mobilization outside the framework of corporatist class collaboration alone could provide the impetus for system-transformative demands.<sup>4</sup>

For Korpi, on the other hand, the welfareist orientation of post-war Social Democracy involves an essentially tactical compromise, and labour's exercise of political power within capitalism has in no sense precluded the pursuit of socialist goals. (Again to simplify greatly, Korpi portrays the labour movement as a more or less unitary and rational actor with an imbedded system-transformative drive. The extent to which labour challenges capitalism, at any given moment, depends on the prevailing balance of power. The radicalization of labour's reformist ambitions in the 1970s is thus seen as a consequence of labour's steadily growing power vis-à-vis capital in the post-war period, registered, most notably, in rising union membership. At least in the Swedish case, Korpi concludes, Social Democratic rule has strengthened the prospects for socialism.<sup>5</sup> Thus, while Panitch's interpretation does not seem to allow for the debate over wage-earner funds, Korpi does not seem to allow for its outcome. The intention of this article is to show, first, that the Swedish labour movement really did begin to challenge the systemic power of capital in the 1970s, and secondly, that the challenge failed and labour went into retreat in the 1980s. It will also try to explain each of these developments. But we must begin by looking briefly at the historical background to this twenty-year cycle.

<sup>2</sup> This article is based on a talk I gave to the seminar seminar at Parkland University in November 1986. I would like to thank the seminar participants, Tom Johnson and George Ross in particular, for their encouragement and constructive criticism. I would also like to thank Perry Anderson, Martin Gidycz, Michael Goldfield, John Holm and Peter Skocpol for their comments on an earlier draft.

<sup>3</sup> I present the reasons for this dominance in a forthcoming paper, 'Socialism of Labour: Party Hegemony, Sweden and Britain Compared'.

<sup>4</sup> The only formal link is that the president is an ex officio member of the central executive committee. Following conventional Swedish usage, the term 'labour movement' (or 'labour' for short) is here used to designate (1) the various affiliated and 'friendly' organizations, it does not encompass white-collar unions.

<sup>5</sup> According to the official union survey, 45 per cent of its membership voted for the welfare parties (i.e., Social Democrats and Communists) in 1978, compared with 36 per cent of its members. White-collar unions, all white-collar employees on the principle of industrial unionism, the other white-collar federations, 6000 or so, is primarily an organization of employees with academic degrees. Only 20 per cent of its members voted for the welfare parties in 1978. In 1978, its total membership was 2.5 million, 10.5 million in 1980, and 10.5 million in 1982. Young figures from S. Holmberg, 'Culture of Ideology', Stockholm 1978, p. 97. Membership figures from A. Kjellberg, 'Lagligt organiserade i allmänhet', Lund 1978, pp. 267-70.

<sup>4</sup> Panitch, *Social Democracy and Industrial Modernity* (Cambridge 1976) and 'Trade Unions and the Capitalist State', *New Left Review* 102, 1978.

<sup>5</sup> W. Korpi, *The Working Class in Welfare Capitalism: Finland 1918, and The Democratic Class Struggle: Sweden 1978* (New Brunswick: Transaction and Bazaar Social Democratic in Sweden), 1981, 1982, for a more extended review and critique on the thesis of the cumulative growth of labour's power.

In the course of the 1920s, the SAP effectively abandoned its commitment to large-scale nationalization as a primary and immediate objective of a majority government. Its reformist ambitions were not, however, restricted to 'consumption politics'. Rather, the Social Democrats conceived the public works policy on which they campaigned in 1912 as part of a broader strategy to extend democratic control of the economy through macro-planning and state intervention in the restructuring of industry. Selective nationalizations would be a means of exercising public control, but only one of many means to be considered from a pragmatic point of view.<sup>6</sup> Alongside the extension of public control 'from above', the Social Democrats wished to democratize the economy through some form of co-determination at enterprise level.

The Social Democrats were able to consolidate control of government in the 1930s through a parliamentary coalition with the Agrarian Party, and an extra-parliamentary accommodation with organized business.<sup>7</sup> Each of these two prongs ruled out any reform initiatives that would significantly curtail the autonomy and power of private business. Most obviously, the Basic Agreement between LO and the SAF (the employers' federation), signed at Saltsjöbaden in 1938, rested on the unions' tacit acceptance of paragraph 32 of the SAF statutes, which stipulated that any collective bargaining agreement entered into by an SAF affiliate must explicitly recognize managerial prerogative to hire and fire workers and to direct the labour process.

Partly in response to the growing strength of the Communist Party, the Postwar Programme adopted by the SAP and LO in 1944 strongly emphasized the need to extend public control over the economy (but did not challenge the terms of the industrial relations settlement of 1938). While most of the social reforms in the Postwar Programme were passed by large parliamentary majorities, the issue of planning served to unify and mobilize organized business and the opposition parties, now including the Agrarian Party, and to place the Social Democrats on the defensive. The SAP managed to hold its own in the 1948 election, but the combined vote of the Social Democrats and Communists, having risen from 43.4 per cent in 1938 to 57 per cent in 1944, dropped for the first time in twenty years, to 32.4 per cent. Unwilling to 'go it alone' with the Communists, the SAP retreated from the more radical ideas of the Postwar Programme, and subsequently formed a new coalition government with the Agrarians. Though planning retained an important place in Party ideology, the concept was now redefined to designate counter-cyclical management, coordination of public investment, and long-term economic forecasting. The strategic reorientation of the Labour movement in the late 1940s may be characterized as a move away from production politics towards a more strictly welfareist strategy for reforming society. This is not to say that Social

democrats sought to challenge the market allocation of resources, but that it sought to shape economic development by means that did not challenge private control of investment and corporate autonomy, and for purposes that conformed to international market forces.

Commonly known as the 'Rehn-Meidner' model (after LO's chief research economists), labour's postwar strategy to promote economic expansion and structural change hinged on wage bargaining rather than state intervention in the sphere of production. In the 1950s LO adopted and began to implement the principle that wages should be determined by the character of work performed rather than by the ability of employers to pay or the marketplace power of particular workers. Concretely, this meant that LO sought to improve the relative position of its low paid members through economy-wide negotiations with the SAF.<sup>8</sup> The justification for this strategy was, on the one hand, that wage-rises for low-paid workers (above the level determined by market conditions) would squeeze the profit margins of less efficient firms or sectors, forcing them to rationalize or go out of business; and, on the other hand, that the wage-restraint of high-paid workers would boost the profit margins of more efficient firms or sectors, thereby encouraging their expansion. The net effect would be to raise average productivity in the economy, thus making it possible to reconcile high wages and price stability. Such a 'solidaristic wages policy', as it came to be known, directly challenges the market allocation of wage increases, but it does not challenge the market allocation of capital. The compression of wage differentials promotes the restructuring of capital by reinforcing market-determined differences in corporate profitability; it speeds up the process of restructuring but does not alter its direction.

The new wages policy required unions to promote plant shutdowns and labour-saving investments in less productive sectors—a role which they could not possibly have assumed without state intervention to help workers adjust to restructuring. At first organized business and the bourgeois parties opposed 'active labour market policy' as undue interference in the free market economy, but a broad consensus on this question eventually emerged in the 1960s and was institutionalized through the corporatist structures of the Labour Market Board (AMB). While corporatist policy-making principles have narrowed the scope for initiatives that conflict with employer interests, their very success can be said to reflect the inherent limitations of this type of state intervention as a means of steering economic development. By definition, active labour market policy is first and foremost a matter of adjusting the supply of labour to corporate investment choices.

As far as control of the economy is concerned, labour's postwar strategy was far less ambitious—and more successful—than the strategy pursued

<sup>6</sup> J. O. Erikson, *The Debate on Economic Planning in Sweden*, in S. Kuznetz, ed., *Income Development from 1910 to 1960*, (1961), pp. 107–127. Stockholm 1971.  
<sup>7</sup> J. O. Erikson, *The Coming of Swedish Social Democracy: From 1889 to 1932*, (1974).

<sup>8</sup> It should be noted that the centralization of wage bargaining in the 1950s was actually imposed on LO by the employers and the government. Though already committed to the principle of wage solidarity, centralised contracts began to replace solidaristic wages policy and the free system. See A. Malm, 'Trade Unions in Sweden', in P. Lemstra et al., *Unions and Economic Change*, (London 1984), and P. Swenson, 'Politics, Collective Bargaining, and the Regulation of Wages in Social Democratic Trade Unions in Germany and Sweden', Ph.D. dissertation, Yale University 1987.

in the 1930s and 1940s. Though hardly its prime determinant, union and government policies undoubtedly contributed to the dynamism of the postwar Swedish economy. Public-sector expansion and active labour market policy secured full employment, which in turn strengthened the bargaining position of labour. But neither the capitalist logic of economic development nor the structural basis of power relations was altered. The strategy respected both corporate autonomy vis-à-vis the state and managerial authority vis-à-vis workers.

*Chronological Account 1966-1986*

1966	Major SAP setback in local elections.
1967	Extraordinary SAP congress launches industrial policy offensive.
1968	Landslide SAP victory in parliamentary elections in September.
1969-70	Wave of unofficial strikes.
1971	LO congress adopts industrial democracy as goal; first meeting of wage-earner funds.
1971	Election results in tie between socialist and bourgeois parties.
1974	Government appoints commission to study wage-earner funds in response to Liberal parliamentary motion.
1975	Meidner Committee submits its report.
1976	LO congress adopts principles of Meidner report; SAP loses election; Parliament passes Co-determination Act.
1978	Joint LO-SAP proposal on wage-earner funds, beginning the dilution of Meidner principles.
1979	Big Conservative gains in parliamentary elections; TCO begins to retreat on wage-earner funds.
1980	Nuclear power referendum; general strike/lock-out over wages; government coalition shifts towards neo-liberalism, and Liberals back off from compromise with labour over wage-earner funds.
1981	Second LO-SAP proposal on wage-earner funds (further dilution); TCO congress drops support for funds.
1982	SAP victory in elections; large devaluation as centerpiece of new recovery strategy.
1983	Wage-earner funds legislation; breakaway wage agreement between engineering employers and metalworkers.
1984	Conservative losses in elections; SAP retains power.
1986	Public sector strikes.

Was there, then, nothing socialist about labour's postwar strategy? In our view, the public provision of social welfare represents its only direct connection with socialist ideology. As Gösta Esping-Andersen emphasizes,<sup>10</sup> the concept of income redistribution does not adequately capture the welfareist project of Scandinavian Social Democracy. For

the Social Democrats themselves, the primary purpose of the welfare state has been to provide for certain basic needs *outside the market economy*— what Esping-Andersen terms 'decommodification'. Through the direct provision of social services (as opposed to cash benefits), they have sought not only to sever the bond between income and consumption but also to remove the profit motive from such services. It is not possible here to explore the essential limitations and *internal problems* of 'public sector socialism'; suffice it to note that labour's postwar strategy treated welfare-state expansion as directly dependent on a thriving capitalist economy.

*The Socialist Offensive: 1967-76*

A marked radicalization of labour reformism occurred in the period from 1967 to 1976. In a context of growing public awareness of persistent inequalities of income and opportunity, the Social Democrats pushed for further increases in social spending, more progressive taxation and greater egalitarianism in social welfare. Wages policy also became more solidaristic (i.e., it aimed for and achieved greater compression of differentials). At the same time, the labour movement launched a series of new reform initiatives that challenged the terms of the postwar accommodation between labour and capital. These were grouped under three broad headings, which correspond to stages in the radicalization of labour reformism: 'active industrial policy', 'industrial democracy' and 'economic democracy'. What were the underlying causes, and significance, of this new reformism?<sup>11</sup>

(1) *Active industrial policy.* With 42.2 per cent of the popular vote, the Social Democrats did worse in the local elections of 1966 than in any contest since 1934. Within the labour movement, this setback was seen as a consequence of the Party's failure to assert its distinctive ideological profile. Advocates of a more interventionist approach to economic management gained ascendancy in this context, and in 1967 an extraordinary SAP congress (only the second such event in its history) launched an 'industrial policy offensive' that revived the themes of the planning debate of the immediate postwar period. From 1967 to 1973, the government introduced a number of institutional reforms designed to extend public control over economic development in general, and industrial investment in particular. While setting up a separate Ministry of Industry, a state-owned Investment Bank and boards for industrial and technological development, the government also began to promote the expansion of state enterprise and established a holding company to coordinate the activities of state-owned firms. A new pension fund, known as the 'Fourth AP fund', was created for the purpose of investing public pension savings in the stock market.<sup>12</sup> The labour movement thus sought to translate to the capital markets its prior success in

<sup>10</sup> Even here, our analysis involves a certain chronology, but does not follow a strictly narrative path. It does, nonetheless, follow Swedish public and the chronological sequence itself.

<sup>11</sup> The investment activities of the original 'fourth AP fund' (set up in 1968) are restricted to bonds and certain other forms of lending that effectively preclude any influence over real business. See Esping-Andersen, 'Labour Reformism and the Politics of Capital Formation in Sweden', 26-33 in *Industrial Investment in Scandinavia*, Berkeley, 1980, 28-9.

<sup>1</sup> *Politics against Markets*, Princeton, 1981.

adjusting selective state intervention in labour markets. The Social Democrats' case was twofold: that business needed support to adjust to changes in the world economy and to compete more effectively; and that the state had to ensure the conformity of corporate adjustment strategies with the interests of labour and society at large.

(b) *Industrial democracy.* In the early 1970s the focus of the new labour reformism shifted from industrial policy to industrial democracy. Perceiving the new working-class militancy (e.g., the wildcat strikes of 1969-70) as a threat to its authority, the LO leadership hastily produced an ambitious programme of industrial relations reforms in time for the 1971 congress, and, having tried but failed to reach agreement with the SAF on such matters, turned to legislation as the means to extend employee rights and influence at the workplace. In a direct challenge to the principle of managerial prerogatives, the reform programme rejected the German model of codetermination rights vested in works councils (separate from the unions and without the right to strike), and instead advocated an extension of collective bargaining to non-wage issues. In this way the LO leadership hoped to revitalize local union organization, and thus channel militancy without relinquishing central control of wage bargaining.<sup>12</sup> It was grasped at an early stage that industrial democracy reforms would offer opportunities to forge an alliance with the TCO, LO's white-collar equivalent, which had grown very rapidly in the 1960s and was now adopting a similar approach. Its membership had long been the electoral mainstay of the Liberal Party and was becoming a prime target of the Centre (formerly Agrarian Party's) efforts to expand beyond its traditional rural constituencies. Competing with each other as well as with the SAF, neither of these parties could ignore the TCO interest in industrial democracy.

Despite the fact that the 1973 elections resulted in a perfect split between the socialist and bourgeois parties, Parliament passed an impressive series of pro-labour laws from 1972 to 1976, including minority representation on company boards, enhanced powers for safety stewards, and much tighter rules on lay-offs and firings. Capping this offensive, the 1976 Codetermination Act effectively annulled paragraph 52 of the SAF statutes by requiring management to negotiate with the unions over any corporate decisions that would affect the workforce. It also gave the unions greater access to company records and priority of interpretation in contract disputes involving non-wage issues.

(c) *Economic democracy.* Moving beyond the principle of co-determination, the LO congress of 1976 endorsed the idea of gradually changing the ownership structure of the economy through the build-up of 'wage-earner funds' based on collective profit-sharing. Already at the 1971 congress several motions had broached the issue of profit-sharing, and it had been decided that a committee of experts should explore it further.

<sup>12</sup> Cf. S. Malm, 'Swedish Industrial Democracy and Social Democratic Strategy', in D. Gordon, ed., *Work: Its Management in Industry*, New York, 1971.

Led by Rudolf Meidner (former head of the LO research department), this committee had submitted its report to the LO secretariat in 1975.<sup>13</sup>

In essence the Meidner Committee proposed that firms above a certain size (fifty or a hundred employees) should be required to issue new stocks corresponding to twenty per cent of their annual profits, and that these stocks should be owned by funds representing wage-earners as a collective group. The shareholder voting rights of these funds were to be exercised partly by union-appointed boards and partly by direct representatives of the firm's employees. Such a reform, the committee argued, would facilitate the implementation of a solidaristic wages policy—on the assumption that highly paid workers in profitable firms would be more open to wage restraint if the 'excess profits' so generated were reinvested in the firm and translated into worker-owned capital. It would also counteract the tendency towards increased concentration of wealth and complement industrial democracy legislation by providing employees with ownership-based influence over corporate management. Under this scheme the higher the rate of profit, the more quickly collectivization would occur. The committee calculated that it would take thirty-five years for the wage-earner collective to acquire forty-nine per cent of stocks in a firm operating at a ten per cent average rate of profit, but wage-earner funds would, of course, begin to exercise significant influence long before that.

Meidner conceived his report as an intellectual intervention in the debate within the labour movement rather than as a proposal for legislative action. The report was the subject of an LO educational campaign in the autumn of 1975, and a survey of those participating in the campaign (mostly shop stewards and other grassroots union officials) indicated strong support for the committee's recommendations. To Meidner's own surprise, and apparently without any prior consultation with the SAF leadership, the LO secretariat now decided to recommend that the upcoming LO congress should endorse the basic principles of the report.<sup>14</sup> How are we to explain this remarkable development?

Advocates of the corporatist integration thesis might argue that rank-and-file pressures forced the LO leadership to pursue a gradual collectivization of ownership. However, although rank-and-file militancy did, as we have seen, provide an important stimulus, it was more ephemeral than in most other West European countries and cannot explain why the LO leadership persisted with the idea beyond the mid 1970s. Moreover, the militancy of the late 1960s and early 1970s very largely focused on immediate workplace problems, and hardly required wage-earner funds as a response from the LO leadership. The industrial democracy reforms of 1972-76 may be said to have represented a more 'accurate' articulation of rank and file concerns.

<sup>13</sup> See Meidner, *Employee Ownership Funds*, London, 1978, for an English translation of the original Swedish report submitted to the congress.

<sup>14</sup> The representative members of the presidium and three other executive officers. All four are ex officio members of a 12 member executive board, which eventually includes the presidents of the largest unions. The executive board makes all important decisions without consulting with the board.

An alternative line of argument might be that the idea of wage-earner funds, even in its initial, most 'radical' version, does not challenge the fundamentals of capitalism; rather, it represents the penultimate corporatist solution, integrating unions into the ownership-management structure of capitalist enterprise.<sup>15</sup> This raises a number of theoretical and programmatic questions into which we cannot enter here. But whatever its merits or flaws in this respect, the Meidner Committee's proposals deserve to be recognized as a radically new departure in the strategic thinking of the Swedish labour movement. Earlier reform initiatives, pertaining to industrial policy and co-determination, essentially conformed to the logic of 'functional socialism'. In an influential book with this title, published in 1967, Gunnar Adler-Karlsson argued that socialism could be introduced without abolishing private ownership as a legal form; like the monarchy before them, the capitalists would be gradually deprived of their real functions. This line of thinking ran like a thread through all Social Democratic reforms from the employment policy of 1912 to the industrial democracy of 1971-76. The Meidner Committee explicitly broke with this tradition. As Meidner himself put it in 1973 in an interview with the LO magazine: 'We want to deprive the capitalists of the power that they exercise by virtue of ownership. All experience shows that it is not enough to have influence and control. Ownership plays a decisive role. I refer to Marx and Wijnroos: we cannot fundamentally change society without changing its ownership structure.'<sup>16</sup> It should be stressed, of course, that transforming capitalism was not the primary motive behind LO's endorsement of the committee's proposals: the leadership saw collective profit-sharing as a solution to a series of concrete problems confronting the labour movement, not as a challenge to the principle of private ownership. Nevertheless, the LO leadership clearly did recognize that this solution to concrete problems had long-term, system-transformative implications.

### Why Labour Turned Left

As we have already indicated, Walter Korpi sees the programmatic radicalization of 1967-76 as an expression of the cumulative growth of labour's power in the postwar period, to the point where its reformist ambitions could be extended to structures that had previously seemed unalterable. In our view, however, the turn to the left should rather be understood as a response to developments that had undermined the viability of labour's postwar strategy. The balance of power represents a constraint on, not the primary determinant of, the strategic objectives pursued by actors on the political arena. Korpi's account obscures the fact that the radicalization of labour reformism coincided with electoral difficulties for Social Democracy and what might be termed the 'downside' of the economic boom of 1958-74. As Table One shows, in 1968 the SAP more than recovered from the debacle of 1966 to gain an absolute parliamentary majority for only the second time ever. But this

<sup>15</sup> Cf. Paine's characterization of the industrial democracy reforms of 1971-76. These reforms were programmatic, but they further entrenched the trade unions as the legal opponents of the state and transnational and political conflict on the shopfloor. 'Trade Unions and the Corporate State', p. 17.

<sup>16</sup> Cited in E. Lund, *Empire on Autopilot*, Stockholm 1975, p. 12.

election took place under the most extraordinary circumstances—less than a fortnight after the Soviet invasion of Czechoslovakia—and the recovery of momentum proved to be short-lived. The SAP lost votes in each of the next three elections, mainly to the Communists and the Centre (ex-Agrarian) Party, which had emerged as a champion of environmental protection and government promotion of a more regionally balanced pattern of growth.<sup>17</sup> The Centre Party's attempt to capitalize on the growing importance of 'quality-of-life' issues to urban voters, while continuing to defend the interests of its rural electorate, paid off handsomely in the early 1970s.

Table One: Distribution of the vote in parliamentary elections since 1964, in percentages

	CP	SAP	Centre	Liberals	Conservatives
1964	1.1	47.3	15.1	17.0	15.7
1968	5.0	50.1	15.7	14.1	12.9
1970	4.8	41.1	19.9	16.1	13.1
1971	5.5	46.6	15.1	9.4	14.3
1976	4.8	41.7	24.1	11.1	13.6
1979	5.6	45.2	18.1	10.6	10.1
1981	5.6	41.6	15.1	1.9	13.6
1985	5.4	44.7	12.4	14.1	11.4

Note: Joint slates fielded by bourgeois parties gained 1.8 per cent in 1964 and 1.6 per cent in 1969. Otherwise, votes cast for Christian Democrats, Far Leftists and (in the 1980s) Environmentalists bring the totals up to 100 per cent.

Source: Korpi, *The Democratic Class Struggle*, London 1981, p. 137, and *Inside Sweden*, October 1985.

With both the Communists and the Centre Party criticizing the government for failing to steer the process of economic change, the SAP's industrial policy offensive of 1967 can be seen as a direct response to electoral pressures. The industrial democracy offensive of the early 1970s was primarily a response to pressures from within the labour movement, although there was some reason to believe that it might yield electoral gains among YCO members. While the issue of wage-earner funds was inherently more risky from an electoral point of view, the logic of electoral competition became less favourable to radical reform initiatives in the mid 1970s. Already in 1973 the SAP, the Centre Party and the Liberals were all losing ground to the Conservatives (known since 1969 as 'Moderates'), and this pattern repeated itself in 1976 and 1979.<sup>18</sup> With tax cuts as their principal issue prior to the debate over the wage-earner

<sup>17</sup> The following observations about net state shares in the 1960s and 1970s are based on Korpi's analysis of the official sector surveys in *Democracy Class Struggle*, pp. 137-40.

<sup>18</sup> Net state shares between the SAP and Communist Party continue to the general election and electoral count of the 1970s. In 1973 the Social Democrats suffered smaller net losses to the Communists than in 1970. In 1976 most slates between the parties cancelled each other out, and in 1979 the Conservatives had a net gain.

funds, the Conservatives more than doubled their share of the vote from 1970 to 1982.

Arguably, the attitudes of the LO rank-and-file diverged from those of the electorate at large in the mid 1970s, and this explains the differences that we shall consider shortly between LO and the SAP on the issue of the wage-earner funds. LO's decision to endorse the Meidner Committee's report was certainly not motivated by short-term electoral calculations. But the experience of successive setbacks at the polls had shaken the labour movement's confidence and, irrespective of electoral trends at any particular time, created an openness to new ideas.

Labour's postwar strategy rested on the premise that solidaristic wage restraint (and corporate tax breaks) would translate into new investment in the advanced sectors of industry, which would in turn generate new employment at roughly the pace at which jobs would be lost in declining sectors. Selective state intervention in the process of industrial restructuring could therefore be restricted to the promotion of labour mobility. Since the mid 1960s, however, employment has been lost in virtually all industrial sectors, even when output has grown.

The competitive position of some of Sweden's traditional export industries (iron ore, steel, shipbuilding and forest products) began to deteriorate in the 1960s, and their decline assumed crisis proportions as worldwide overcapacity emerged in the mid 1970s. At the same time, advanced sectors such as engineering and chemicals responded to the intensification of international competition by increasing their direct investment abroad, and undertaking labour-saving investment at home. Mass unemployment was avoided in the 1970s and early 1980s through government subsidies and continued expansion of public-sector employment, but this did not amount to a viable long-term strategy for full employment. Fiscal constraints quickly became apparent. As a macro-economic problem, the contraction of industrial employment did not become serious until the second half of the 1970s, but secular trends were a source of concern for Social Democratic policy-makers well before the onset of economic crisis. Moreover, lay-offs associated with the rationalization of basic industries in the second half of the 1960s were geographically concentrated, and exacerbated problems of regional decline.

In both declining and advanced sectors, the drive to raise productivity through speed-ups and work reorganization may have brought a deterioration of working conditions. In any case, management initiatives served to focus rank-and-file concerns on workplace issues, and gave rise to new demands of a 'qualitative' character. Economic changes thus lie at the root of both electoral and rank-and-file pressures on the labour movement to engage in strategic innovation.

Getting high-paid workers to exercise solidaristic wage restraint had always presented difficulties for LO. While the solidaristic wages policy became more ambitious, several developments in the 1967-76 period rendered LO's wage-bargaining strategy more problematic. The uncertainty of the world economic environment made it hard to calculate

209  
how much wage restraint would be necessary to maintain international competitiveness, and increased direct investment abroad by the firms that benefited most from solidaristic wages policy undermined its legitimacy. At the same time, the growing wage militancy of white-collar unions, especially in the public sector, complicated the process of wage bargaining as LO's best-paid members began to compare their wage rises with those of white-collar employees and to look less favourably on wage restraint in the name of solidarity within LO.<sup>19</sup> The economic crisis in the second half of the 1970s introduced yet another complication: whereas solidaristic wages policy had previously been a matter of redistributing wage increases, it now became one of redistributing wage losses.

Although the radicalization of labour reformism predated the economic crisis, the crisis helps to explain the acceptance of the idea of wage-earner funds by union and party leaders who were not particularly committed to the collectivization of ownership. The Meidner Committee identified wage solidarity, redistribution of wealth and industrial democracy as the objectives to be served by its proposal. But the argument that collective profit-sharing would act as a mechanism of wage restraint, raising the overall level of savings and investment, came to figure prominently in the labour movement's case for wage-earner funds.

The pursuit of wage-earner funds can also be seen, in part, as a response to the shortcomings of earlier initiatives in the realm of production politics. Contrary to labour's ambitions, industrial policy had become dominated by *ad hoc* measures to bail out firms or sectors in competitive difficulty, and organized labour had never gained an institutional presence comparable to that which was attained in labour market policy.<sup>20</sup> Nor did the labour laws of 1972-76 live up to expectations: the Co-determination Act was designed as a legal framework within which unions and employers would negotiate procedural arrangements for co-determination, but private employers initially refused to engage in any negotiations of this kind. Several LO publications in the early 1980s argued that firms partly owned by the workers would be more apt to collaborate with the government, and that wage-earner funds were necessary for unions to participate more fully in industrial policy-making as well as corporate decision-making.<sup>21</sup>

To reiterate, the new reform initiatives of 1967-76 were not conceived as parts of some grand design to transform society. Rather, the radicalization of labour reformism occurred through a process of responding to new problems, and taking stock of previous reforms. In this sense, the Swedish labour movement never abandoned its much-celebrated pragmatism.

<sup>19</sup> Notwithstanding, the fact that the LO adopted its own solidaristic wages policy in the 1960s employed matters for us, for it seems that the LO was trying to elevate the status position of its lowest-paid members while it was trying to meet the wage demands of its highest-paid members. As a result, skilled metalworkers saw their position deteriorate relative to unskilled.

<sup>20</sup> See Pomeroy, 'Labour Reformism', ch. 4.

<sup>21</sup> LO (1980), *Varusordning för framtiden*, Stockholm 1980.

### The Wage-Earner Funds Debate: 1976-82

The debate over wage-earner funds turned into an ideologically charged confrontation in the early 1980s, pitting LO and the SAP against organized business and the bourgeois parties. Perhaps such a confrontation was inevitable by virtue of the labour movement's challenge to the principle of private ownership. But it was by no means self-evident, in 1975 to 1976, that the debate would take this turn. The Meidner Committee emphasized that its proposal only concerned the distribution of newly created wealth. Capitalists would not lose any of the wealth they already possessed, and would actually stand to gain from the reform in several ways. Since the value of stocks issued to the wage-earner collective would be tax-deductible, the build-up of wage-earner funds would partly be financed by foregone state revenue, and the self-financing capacity of most firms would improve. More generally, employees would be more willing to accept high corporate profits, and wage-earner representatives on corporate boards would promote collaboration between management and workers. After due consideration, the proposed reform 'should not be totally unacceptable to the employers.'<sup>22</sup>

The initial response of business leaders to the Meidner report was actually quite guarded. While critical of its recommendations, they expressed interest in employee share-holding and advertised their willingness to engage in discussion of the forms that it might take. A joint working group appointed by the SAP and the Federation of Industry proposed an alternative scheme in which variously constituted funds would manage shares that individual employees would acquire as part of wage bargaining at firm or industry level—in return, that is, for wage concessions. It was not until 1978-79 that organized business publicly turned against the whole idea of the funds and seriously began to mobilize opinion against it.

While it is unlikely that LO ever expected to strike an explicit deal with the SAP over wage-earner funds, a compromise with the Liberals, and perhaps also the Centre Party, seemed quite plausible in the mid 1970s. Both parties supported most of the industrial democracy legislation of 1972-76, and profit-sharing had figured prominently in the Liberal Party's efforts to project a distinctive ideological profile in the postwar period. In 1974 the Liberals submitted a parliamentary motion that went beyond firm-specific schemes of individual profit-sharing to advocate a decentralized system of funds that combined individual ownership claims with the collective exercise of ownership influence. In response to this motion, and as part of a tax-policy compromise between the Liberals and the Social Democrats, the government appointed a public commission of inquiry, including representatives of the major interest groups and parties, to look into various forms of 'wage-earner participation in capital formation'.

As we have seen, support from white-collar unions and the TCO leadership played a critical role in the success of LO's industrial democracy offensive in the early 1970s. Insofar as LO had an idea of how wage-

earner funds were to be successfully introduced, it was ~~unrelated~~ to this earlier experience: that is to say, LO hoped to get TCO support and thereby put pressure on the Centre parties to accept the principles of its proposal. Without committing itself to particulars, the TCO leadership took a positive view of the general principle—a position endorsed by the 1976 TCO congress. The politics of wage-earner funds, however, ultimately proved to be very different from the politics of industrial democracy.

The wage-earner funds debate of 1976-82 occurred at three different levels—indeed, one might well say that there were three separate debates. First there was a debate within the labour movement—largely, but not exclusively, between the SAP and LO—concerning its objectives and tactics. Secondly, there was a debate among party and interest-group representatives on the commission of inquiry appointed in 1974. Thirdly there was the debate in the mass media.

As noted above, LO's decision to endorse the Meidner report was not preceded by consultations with the SAP leadership. Wary of its electoral implications, the Social Democrats sought to side-step the issue in the election campaign that began shortly after the LO congress. The official party line was that no legislative action could be undertaken until the commission of inquiry had completed its work—which meant that no decision could be made until after the 1979 election. It soon became clear, however, that Olof Palme and other prominent SAP leaders had serious reservations concerning the Meidner proposal itself.

Survey evidence suggests that the Centre Party's promise to phase out nuclear power tipped the balance in favour of the bourgeois parties in 1976. By comparison the wage-earner funds played a minor role, but the election outcome nonetheless impressed on LO and the SAP the need to iron out their differences on this issue. A joint working group, chaired by LO vice-president Rune Molin, submitted a new proposal to the SAP congress of 1978. But while the congress committed the party to the idea of wage-earner funds it refrained from endorsing the working group's scheme, and the Social Democrats contested the 1979 election without a firm position on what wage-earner funds should look like.<sup>23</sup> The LO-SAP working group was subsequently reconstituted—this time chaired by the SAP shadow finance minister, Kjell-Olof Feldt—and in 1981 it presented a new proposal whose principles were endorsed by the LO and SAP congresses of that year. The 1978 proposal, introducing changes that would be completed in 1981, marked a retreat from the Meidner report on several scores. Partly expressing the distinct concerns of the party leadership, the changes can also be seen as a response to critics outside the labour movement, and as a joint LO-SAP effort to set the stage for a broad-based compromise.

To begin with, the 1978 and 1981 proposals shifted the emphasis of the

<sup>22</sup> The reform was first set out in the 1978 report immediately after under criticism for being overly complex and, and the parliamentary committee decided not to recommend approval. At the congress itself, a number of delegates criticized the report for not adhering to the spirit of the original Meidner proposal.

<sup>23</sup> Meidner, *Förslaget*, Stockholm 1975, p. 91.

argument for wage-earner funds away from the redistribution of wealth and power towards an increase in the rate of investment. Indeed, the 1981 proposal hardly mentioned the ambition to democratize economic decision-making. To render the link with wage restraint more direct, both proposals stipulated that wage-earner funds should partly be built up through a new payroll tax. At the same time, they scaled down the scope of profit-sharing which, in the 1981 version, was to be restricted to 'excess profits' above a certain level.

The 1978 proposal in effect consisted of two separate fund schemes. Based on collective profit-sharing, wage-earner funds would be built up through the obligatory issue of new stocks, as in the Meidner plan; but the proceeds of the new payroll tax would go to a second set of so-called 'development' funds, which would acquire corporate shares in the stock market. The 1981 proposal restored a unitary structure by replacing obligatory stock issues with a tax on excess profits. The revenues generated by both the payroll tax and the excess profits tax would be transferred to twenty-four wage-earner funds organized on a regional basis, and these funds would in turn invest the money by purchasing corporate shares. Much of the controversy stirred up by the Meidner report had focused on its requirement that firms issue new stocks—which the critics construed as confiscation. Under the 1981 proposal, the collectivization of ownership would occur entirely through market transactions. Not only would existing share-holders thus be free to choose whether or not they wished to share their power with wage-earner funds; the value of their assets would be certain to rise.

The concentration of power in the hands of 'union bureaucrats' was another major theme in the campaign against wage-earner funds, and prominent Social Democrats suggested, on various occasions, that collective capital formation should be organized under the auspices of 'citizen funds' rather than 'wage-earner funds'. LO, however, insisted on the principle that such funds should be controlled by direct representatives of wage-earners, and the 1981 proposal set forth two alternative formulas: boards of directors might be appointed either by regional union organizations or by a regional assembly elected by all wage-earners for this purpose.

While the 1981 proposal sought to provide individuals with a direct stake in reform by linking the funds to the pension system, it followed the Meidner Committee in arguing that individual ownership would contradict rather than support the aims of solidaristic wages policy and make it impossible to ensure that the capital generated through profit-sharing and/or wage restraint would remain as working capital in Swedish industry. Thus, even the 1981 proposal would have entailed a major change in the ownership structure of the economy, and it failed to reassure business or broaden its base of support. In fact, opposition to the whole idea grew as labour retreated.

In marked contrast to the traditional Swedish pattern of policy-making, the commission of inquiry on wage-earner funds failed completely as a

mechanism of consensus formation.<sup>24</sup> It became deadlocked in 1980 when the representatives of organized business refused to engage in any further negotiations, and the Liberals back-tracked from their earlier commitment to reach a compromise solution with the Social Democrats. Its chairman resigned in early 1981, and the government instructed his replacement to wrap up the inquiry as quickly as possible. Submitted a few months later, the commission's report consisted wholly of background information and analysis, without any discussion of principles let alone legislative recommendations. The Liberals maintained that it was LO's intransigence, especially on individual ownership claims, which blocked a compromise solution. But this does not explain why the Liberals abandoned positions that they had previously held. Ideological commitments aside, tactical considerations counted for a great deal in the Liberals' apparent willingness to compromise with the Social Democrats in the late 1970s, and in their subsequent retreat. Occupying the middle ground on both nuclear power and wage-earner funds, they were most eager to avoid a situation in which the two issues would simultaneously polarize the electorate. And nuclear power had already become a subject of heated controversy.

Table Two: Voter views on wage-earner funds

	for	against	undecided
all voters:			
1976	33%	41%	24%
1979	34%	45%	21%
1981	22%	61%	17%
SAP voters:			
1976	33%	18%	27%
1979	34%	15%	27%
1981	43%	29%	28%

Note: In each case, voters were asked whether they favoured 'the transfer of some part of corporate to wage-earner funds directed by the unions'. Perhaps the results would have been more positive if the formulation had been 'wage-earner funds administered by boards elected by all wage-earners', but the bias should not affect the overall trends.

Source: Svante Holmberg, *Valgare i förändring*, Stockholm 1984, pp. 170, 186.

The outcome of the 1979 election dramatically altered the politics of the 'bourgeois bloc'. Now the largest of the bourgeois parties (see Table One), the Conservatives became more outspoken in their advocacy of neo-liberal solutions to the economic crisis, and increasingly able to set the terms for debate among the bourgeois parties. Their firm stance against wage-earner funds contributed significantly to their gains in 1979 and 1981—indeed, they were the only party to benefit electorally from the whole debate. (Their share of the vote fell back in 1981, when

<sup>24</sup> E. Åsund, 'Industrial and Economic Democracy in Sweden', *European Journal of Political Research*, vol. 12, no. 1, 1981.

the issue was much less prominent.) In this context, the Liberal Party's collaboration with the Social Democrats in the nuclear referendum of spring 1980 came under fire not only from the Conservatives but within its own ranks as well, and the Liberal leadership grew weary of continuing the relationship. The divisions over wage-earner funds that emerged within the TCO also played an important role in the Liberal retreat. In 1979 SIF, the TCO union organizing white-collar employees in manufacturing industry—traditionally less inclined than TCO public-sector unions to ally with LO-SAP—held a membership poll which found that forty per cent strongly opposed the funds. Being the single largest TCO union, SIF prevailed upon the 1979 congress to postpone a decision. In 1981 the SIF congress voted against wage-earner funds, and this meant that the TCO leadership had to retreat to a more or less neutral position.

In the end the labour movement failed to work out a deal with the TCO and the Liberals because it lost the struggle for public opinion. Table Two, summarizing the evolution of voter views on wage-earner funds, clearly shows that the Social Democrats won the 1981 election in spite and not because of the issue. Indeed, only 18 per cent of SAP voters, compared with 60 per cent of Conservative, considered the funds to have been important in determining their choice.<sup>25</sup> The decisive shift in public opinion would appear to have taken place between 1979 and 1981, although a high proportion of voters never actually made up their mind. Bourgeois efforts to equate wage-earner funds with East European socialism were not entirely successful. But the fact remains that wage-earner funds, conceived as a mobilizing issue for the Left, became a campaigning weapon for the Right.

### The Employers' Offensive

Financed and orchestrated by organized business, the campaign against wage-earner funds was part of a broader offensive that began in the late 1970s. A new SAF leadership, taking over between 1976 and 1978, broke with the postwar tradition of restricting the organization's activities to wage bargaining and 'apolitical' lobbying on behalf of immediate employers' interests. Celebrating the virtues of individual self-reliance, it turned to the mass media to launch campaigns against public-sector inefficiency and for the restoration of market forces and corporate profitability. At the same time, the employers became more intransigent in their resistance to union wage demands. Whereas LO and the SAF had previously agreed that the macro-economic room for wage increases should be defined as a function of productivity increases in those sectors of the economy that were exposed to international competition, the SAF now argued that the economy as a whole, including the public sector, had to be part of the equation.

The SAF entered the 1980 wage round with the position that any increase presupposed public-sector cutbacks. In view of the decline of real wages in the preceding four years and the high rate of inflation, the unions could not possibly accept this opening bid. Strikes and lock-outs ensued,

paralyzing the entire economy for about ten days in May, and in the end the (bourgeois) government was forced to prevail upon public and private employers to accept substantial wage rises. In the short run this outcome represented a setback for the employers, but it assumes a different meaning in retrospect. For the resolve demonstrated by the SAF contributed to the subsequent reorientation of economic policy. In the autumn of 1980, the bourgeois parties abandoned the essentially Keynesian recovery strategy that they had previously pursued, and began to cut public expenditure.<sup>26</sup> As we shall see, the Social Democrats sustained this reorientation when they returned to power in 1981.

The 1980 conflict was also a turning point in the development of wage bargaining. The employers—particularly the big, export-oriented firms that dominate the SAF—began to call economy-wide bargaining into question and to pursue a strategy that directly challenged the principles of solidaristic wages policy. Taking advantage of inter-union wage rivalries, they have largely succeeded in their efforts to decentralize the bargaining process. The engineering employers struck a separate deal with the Metalworkers Union in 1981, and there was no central LO-SAP agreement in 1984. Under pressure from the government, the SAF and LO agreed on guidelines for industry-level bargaining in 1985 and 1986, but the redistributive provisions were much weaker than in the central agreements prior to 1985. There can be no doubt that the levels of the firm and industry have become increasingly important in the determination of wage increases.<sup>27</sup>

There are three complementary reasons for this turn by the employers away from solidaristic wages policy and expansion of the welfare state. First, industrial democracy reforms and the issue of wage-earner funds served to mobilize and politicize the business community, setting the stage ideologically for a more aggressive posture. Secondly, following Koepi's conceptualization, it might be argued that the change of government in 1976 and the weakening of labour's marketplace position in the economic crisis altered the balance of power in favour of capital. Whereas, during the postwar boom, the employers had accepted a narrowing of differentials in return for LO's organization of wage restraint, they now believed they could do without such a trade-off. At a political level it is true that the bourgeois parties pursued essentially Social Democratic policies during their first four years in government. But this itself contributed to the employers' offensive in that organized business grew somewhat disillusioned with 'its' parties and began to think in terms of intervening more directly in politics. Thirdly, the employers' offensive may be seen as an expression of the changing composition and interests of Swedish capital.<sup>28</sup> While Swedish capital has become increasingly dominated by big export firms with multinational operations, the terms of international competition have changed. The

<sup>25</sup> P. Waller, *Sweden's Public Sector Crisis, Economics and Oppression* (1981), 192.

<sup>26</sup> For recent labour-market trends, see H. Ecker and H. Mathon, *Policy and Politics in Sweden*, ch. 5, (Stockholm 1981), and S. Lach, 'The End of Neo-corporatism?' *British Journal of Industrial Relations* 23, 1981.

<sup>27</sup> Such a view is suggested by J. Edqvist, 'What's Wrong with the Swedish Model?' occasional paper, Swedish Institute for Social Research, 1981.

<sup>28</sup> Edqvist, p. 227.

dominant faction of Swedish capital stands to lose more than it gains from a welfarist recovery strategy based on domestic demand stimulation, since this would increase labour costs without significantly increasing final demand for its products. Moreover, the growing importance of R&D for international competitiveness makes it imperative for firms to raise their self-financing capacity (given the risky nature of R&D investment), and this in turn requires higher profit margins. Leading export firms perceive greater flexibility in wage determination as essential to their capacity to compete: that is, they want to tie wage increases more directly to improvements in labour productivity and product quality at the plant or firm level, and to increase individual incentives.

To close this extended parenthesis, it should perhaps be noted that the Swedish employer offensive has been more limited in its objectives than its counterparts in other advanced capitalist countries. Employers have sought to redefine the terms of their accommodation with labour, but they have not tried to extend the area of non-unionized employment.

#### The New Social Democratic Government: 1982-

The SAP's return to power in the autumn of 1982 did not resolve the political deadlock over wage-earner funds. Shying away from another broad-based commission of inquiry, the new government appointed three committees of experts to prepare specific legislative proposals and then invited some twenty-five different organizations to individual consultations. But this initiative plainly failed: every single business organization declined the invitation, the bourgeois parties announced beforehand that they were not prepared to negotiate over wage-earner funds, and the TCO leadership showed up only to inform the government that it would neither support nor oppose any forthcoming reform. Under pressure from LO, the government nonetheless proceeded to submit a bill that Parliament passed in December 1983. In view of the political circumstances, it should come as no surprise that the 1983 legislation was much more limited in scope than any of the earlier proposals. To reassure business and to depoliticize the issue, the government took as its model the so-called Fourth AP-fund. Established in 1971 for the investment of public pension savings in the stock market, this fund had initially generated political controversy but had quickly come to be accepted by organized business and the bourgeois parties as a legitimate component of the mixed economy. This reflected the fact that it operated in much the same way as private portfolio investors, spreading its assets across a large number of firms and assuming an essentially passive ownership role.<sup>29</sup>

The 1983 legislation provided for the build-up of five wage-earner funds over the six years from 1984 to 1990, with no mention of the period beyond. While LO interpreted this to mean that in 1990 a balance-sheet would be drawn up and new legislation would be enacted, both Prime Minister Palme and Finance Minister Feldt stated in the parliamentary

213  
debate that it was a one-shot deal. In Palme's words, 'this bill is not the first step; it is *the* step.'<sup>30</sup>

Administered by a nine-person board of directors appointed directly by the government, each fund will receive one fifth of the annual revenues generated by a 0.2 per cent payroll tax (down from the 1 per cent proposed by labour in 1981) and a 20 per cent tax on excess profits, but no more than an inflation-adjusted amount set at 400 million kronor for 1984. Any surplus will be absorbed by the pension system. The law stipulates that at least five board members must be wage-earner representatives, but does not specify how board members are to be selected. No members have been formally nominated by the unions.

If we assume that stock prices rise at the rate of inflation, the combined assets of the five wage-earner funds should, according to the government's estimate, correspond to 3-10 per cent of all stocks registered at the Stockholm Exchange by the end of 1990 (the Fourth AP-fund's share being 2.3 per cent in 1984). Since 1980 stock prices have in fact risen much faster than the rate of inflation in all but one or two years. Should the stock market boom continue, the market share of the five funds at the end of 1990 might well turn out to be less than five per cent. (It should be noted that only a very small portion of Swedish corporations are registered at the Stockholm Exchange; most large firms are registered, however, and the total has increased rapidly in recent years.)

To my mind, the details of the 1983 Act are of secondary importance in assessing its significance. From a socialist perspective, even such a limited measure could perhaps be justified as part of a broader effort to secure the reform momentum that existed prior to the bourgeois tenure in government. But in reality it was an isolated reform undertaken in conjunction with an economic recovery strategy based on devaluation and public-sector austerity. The primary motive was to secure LO's acceptance of what amounted to a continuation of the economic policy orientation introduced by the bourgeois parties in 1980. Moreover, the SAP leadership no doubt wished to avoid the appearance of having suffered a complete defeat over wage-earner funds.

The 1983 Act made no reference to the democratization of economic decision-making, justifying the funds purely in terms of the need to secure wage restraint and to provide business with risk capital. In the parliamentary debate, Feldt put the case as follows: 'Wage-earner funds represent a means to continue the construction of a welfare society in hard times, when new redistributive and counter-cyclical measures are required to meet the problems. Wage-earner funds are a way to strengthen the fundamental community of interests with respect to work, production and savings that has long existed in our country. Hence the introduction of wage-earner funds is a reform in the traditional, Social Democratic and reformist spirit.'<sup>31</sup>

<sup>29</sup> *Provisional Labour Relations Act*, ch. 9.

<sup>30</sup> *Act on Taxes, Savings and Loans*, Stockholm 1983, p. 200.

<sup>31</sup> *Act on Stocks*, p. 200.

To prevent wage-earner funds from engaging in subsidization of employment or other industrial policy purposes that do not conform with market forces, the 1983 legislation stipulates that each fund must annually allocate to pension payments three per cent of the current value of the money it has received. In other words, the assets of a fund that fails to realize a three-per-cent rate of return will shrink. The Act also curtails the exercise of ownership power by stipulating that wage-earner funds cannot individually acquire more than eight per cent of the shareholder votes in any one firm. (Together with the Fourth AP-fund, the five funds could at most own forty-eight per cent of a company.) Aside from the provision that the funds should delegate fifty per cent of their votes to local unions if the latter so request, the legislation makes no direct linkage between wage-earner funds and worker participation in corporate decision-making.

More generally, the absence of new reform initiatives in industrial policy or industrial democracy is a striking feature of the government's practice. The SAP congress of 1984 hardly touched on industrial democracy issues, while Feldt has explicitly eschewed what he calls 'the industrial policy model of 1967'.<sup>22</sup> Under his guidance, the government opted for the outset to pursue a market-oriented recovery strategy that would avoid selective state intervention. Its first and central act was a 16 per cent devaluation, coming on top of the 13 per cent in 1976-77 and 10 per cent in 1981 carried out by the bourgeois parties. The 1983 wage-earner funds reform was one of several measures designed to secure union acceptance of wage restraint, so that the devaluation would translate into higher corporate profits and investment rather than domestic inflation. To spread the burden of austerity, the government raised the level of wealth, inheritance and gift taxes, while failing to protect pension benefits fully against the effects of the devaluation. The Social Democrats refer to their recovery strategy as the 'third way'—a term coined in 1981 to denote a middle course between Thatcher's monetarist policies and the expansionism of the French Socialists. The number one priority since 1981 has been to reduce the huge deficit inherited from the bourgeois parties, but the government has relied on tax increases as well as expenditure cuts to do so. It has avoided direct cuts in welfare benefits and even cancelled the relatively minor ones implemented by the preceding administration. Apart from the decline in real pensions linked to devaluation, an increase in consumer charges for certain health services is the only significant reduction in benefits introduced since 1981.

While continuing the focus on public-sector employment, the new SAP government restored cuts in the budget of the Labour Market Board. At least partly in response to business complaints about the 'crowding-out effects' of the public sector, it has relied on temporary labour-market measures to keep the lid on unemployment. At the same time, it has sought to hold down public spending by trimming subsidies to private business, by rationalizing—and resisting wage rises in—the public sector, and by freezing employment and cutting capital expendi-

ture. Such measures presumably affect the quality of public services, and might thereby weaken political support for the welfare state in the long run. If queues lengthen and services deteriorate, middle-class people are likely to look for private alternatives and become more resentful of high taxation. Though private medicine is still a rather marginal phenomenon, the opening of several clinics in the last few years suggests that Sweden is not immune from this dynamic.

It is, of course, possible that public-sector productivity growth will offset spending cuts in services. But although micro-electronic technology holds out some promise in this respect, the recent worsening of labour relations renders such an effect problematic. Resorting to large-scale strikes, the public-sector unions won wage rises well above government norms in 1986, but in so doing they had to relinquish automatic compensation for wage drift in the private sector. As part of its drive to cut public expenditure, the government has in effect become an ally of private employers, both seeking to decouple public and private sector wage increases.

As one observer has put it, the most significant feature of government policy is 'its insistence on the renewal of the private sector as the engine of economic recovery'.<sup>23</sup> Quite clearly, this is to take place on terms set, more or less unilaterally, by private investors and corporate management. Fiscal constraints alone cannot account for the retreat from the reformist ambitions of the 1967-76 period. After all, industrial democracy reforms do not entail any significant public expenditure. The government's course should be seen rather as the expression of a political-ideological realignment in which the debate over wage-earner funds played a major role. Within the labour movement, this realignment has taken the form of a shift in the locus of power and initiative from L1 to the SAP leadership. The basic thrust of government policy since 1981 diverges sharply from the programme advocated by L1 and its research department before 1981. It represents a triumph for the views articulated by Feldt and academic economists in the pre-election debate within the labour movement.<sup>24</sup>

#### Why Labour Lost the Debate on Wage-Earner Funds

Although the scale of the wage-earner funds set up in 1981 was considerably smaller than that proposed by organized business in 1976, Swedish capital and the bourgeois parties denounced the reform as a direct threat to free enterprise and democracy. Promising to dismantle the funds and distribute their assets to the citizenry, the bourgeois parties sought to turn the 1981 election into a referendum on the issue. The Social Democrats, who treated it as a matter requiring no further debate, campaigned instead on the competence of their government and the relatively strong performance of the economy since 1981. This strategy proved successful in the sense that the SAP retained control of government, though with a smaller margin than in 1981. Many voters

<sup>22</sup> Feldt, *Social and Trade Unions*, with Henrik Ahlqvist and Lars Engqvist, Stockholm 1984, pp. 11, 16, 82.

<sup>23</sup> Wicksell, 'Distributing Decline', *Swedish Social Democracy and the Crisis of the Welfare State: Government and Opposition 1971-1981*, p. 108.

<sup>24</sup> C. Herblin and Mathew, *ibid.*

must have found the near-hysteria of the opposition misplaced,<sup>25</sup> and yet the campaign does confirm the point that wage-earner funds had become a mobilizing issue for the Right rather than the Left.

There are, of course, other reasons for the rightward shift of policy and ideology in the first half of the 1980s, and some of these have been indicated above. It may be the case that a different conclusion to the debate over wage-earner funds would have forestalled the move to the right. But at any event, the actual outcome does not fit the conventional conception of the Swedish labour movement as a 'hegemonic force', capable of defining the terms of political debate and dominating through the politics of compromise.

Why then did the labour movement lose the debate? The obvious answer is that the voters did not want wage-earner funds, but that amounts to no more than a reformulation of the question. Some would perhaps argue that the failure to mobilize popular support reflects the fact that wage-earner funds - as indeed any effort to change the distribution of power in society - were not in the interests of wage-earners, at least not in any direct and immediate sense. This argument contains an important truth: namely, that support for structural reforms must rest upon different premises from those involved in support for redistributive reforms. But we must not preclude the possibility that wage-earners are capable of recognizing and acting upon long-term, collective interests.

Two points appear crucial here. First, the industrial democracy reforms proposed by LO in the early 1970s were similar to the wage-earner funds initiative in that they did not entail any immediate material benefits; yet they received strong support from white-collar as well as blue-collar employees. Secondly, the politics of compromise unravelled in the case of wage-earner funds because of the impact of a hostile campaign. Beyond a certain point, the bourgeois parties had no incentive to compromise with the Social Democrats. What has to be explained is not simply why labour failed to mobilize a popular majority behind wage-earner funds, but also, and perhaps more importantly, why labour failed to sustain and consolidate the popular support for wage-earner funds that undoubtedly existed in 1976-79 (see Table Two)? Without weighing their relative importance in any rigorous fashion, let us look at the principal elements in play.

We should begin by noting the essentially welfarist cast of Social Democratic hegemony in postwar Sweden. Beyond the activist core of the labour movement, the idea of socialism was not part of the ideological appeal of Social Democracy in the 1950s and 1960s. Every time the bourgeois parties raised the spectre of socialism, as in the debate over pension reform in the late 1950s, the Social Democrats adopted a

<sup>25</sup> Perhaps most importantly, the Conservatives advocated a 'system change' (their own term) which looked like a return to the old system. Their share of the vote dropped for the first time since 1950, and the Liberals staged a remarkable comeback within the 'bourgeois bloc' (see Table One). The 1981 election thus checked the victory and shift, although the Liberals adopted their own, more moderate version of neo-liberalism.

215  
fundamentally defensive posture. In other words, labour did not prepare the ground, ideologically, for its challenge to the principle of private ownership. As suggested earlier, the limits of Social Democratic hegemony must be understood in terms of the political struggles of the 1930s and 1940s and the accommodation between labour and capital that ensued from them. The debate over wage-earner funds was in many ways reminiscent of the debate over planning in the immediate postwar period; the outcome of the 1982 election was analogous to that of 1948. In both cases, radical reform initiatives introduced by labour triggered an ideological counter-offensive; the Social Democrats won the election, but retreated none the less.

The political resources of business, and in particular its control of the mass media, are another, far from negligible consideration. While organized business avoided direct involvement in partisan politics in the postwar period, labour's reformist initiatives in the realm of welfare politics have typically divided the bourgeois parties. By contrast, the issue of wage-earner funds, like the debate over planning, served to politicize organized business and to unify the bourgeois bloc. According to one estimate, in 1982 organized business spent roughly as much money on its campaign against wage-earner funds as the five parliamentary parties together spent on the election campaign.<sup>26</sup>

LO could presumably have matched the direct expenditure on advertising. But the opposition to wage-earner funds enjoyed two other advantages that were perhaps more decisive. First, the press affiliated with the bourgeois parties accounts for eighty per cent of total newspaper circulation, and issues both of the morning papers with a nation-wide distribution. The role of these morning papers in setting the terms of public debate has always been far stronger than that of the TV news. And, needless to say, the editorial pages of all the bourgeois press inveighed heavily against wage-earner funds. Some would say that their reporting of the debate was also biased; certainly, business organizations had no difficulty in getting their anti-fund meetings and fact-sheets published as news. Secondly, the campaign relied in part on the influence that corporate management exercises over employees. Business organizations urged affiliated firms to explain the dangers of wage-earner funds, and although some balked at such a politicization of management-employee relations, many sent out personal letters of otherwise communicated with their staff. A frequent suggestion was that wage-earner funds would threaten job security.

The opposition campaign also derived an advantage from the simplicity of its message: 'No to collective funds!' For its part, the labour movement had to contend with the problem of explaining and justifying what was necessarily a complicated scheme, involving specific recommendations on a whole series of questions - which firms should be included, how corporate profits should be calculated, how voting rights should be exercised, how dividends should be used, and so on. This generic hurdle for any 'pragmatic' strategy to transform capitalism was exacerbated by the divisions within the labour movement that we described

<sup>26</sup> S. J. Hansson, *S. 82 valöret*, Stockholm 1982, p. 116.

earlier. Quite understandably, many voters were confused by the succession of wage-earners funds proposals and by the ambiguities of the labour-movement case. In the 1981 election campaign, the Social Democrats argued that such funds were absolutely necessary to extricate Sweden from the industrial crisis, but they also asserted that they would not significantly affect the ownership structure of industry for several decades.

Internal conflicts undermined labour's ability to challenge the power of capital. Contrary to what Panitch's interpretation would lead us to suppose, however, the principal cleavage was not between a militant rank-and-file and a more or less monolithic leadership elite. Rather, it followed a vertical line, with the LO leadership and union activists on one side, and the SAP leadership and the majority of Social Democratic voters on the other. Evidently there were also differences on goals and tactics within both the LO and the SAP leadership, although they tended to adopt a common posture in public. In the almost complete absence of political factionalism within the SAP, the functional division between unions and party became the basis of political divisions over wage-earner funds.<sup>27</sup>

The lack of coordination between LO and the SAP in the early stages of the debate constitutes a remarkable departure from the traditional pattern that can be partly attributed to significant leadership changes in both organizations between 1967 and 1976. The new generation of SAP leaders, represented by Olof Palme, came mostly from middle-class backgrounds, while the new union leaders were distinctly more distrustful of the Party leadership and more self-reliant than their predecessors.<sup>28</sup>

In a slightly different vein, the divisions over wage-earner funds can be said to reflect a basic tension between the logic of unionism (at least the kind of class unionism practised by LO) and the logic of electoral competition. Winton Higgins argues persuasively that the directive role assumed by LO is the key to the success of labour reformism in postwar Sweden.<sup>29</sup> LO has not only enforced the wage restraint necessary to maintain macro-economic stability; it has also, since the 1950s, initiated virtually all new reforms and sometimes imposed them on a recalcitrant Party leadership. For Higgins, unions project working-class interests more closely than left parties, because they are directly rooted in the social division of labour; left parties compromise these interests in the pursuit of cross-class electoral support.<sup>30</sup> What distinguishes the Swedish

experience from that of other countries is the power of the unions relative to the party. Now, LO's role as initiator of reforms is not simply a function of being closer to rank-and-file sentiments. Some of its proposals were conceived as means of maintaining organizational cohesion, and emerged in response to conflicts of interest among or within affiliated unions. With this qualification, however, Higgins's analysis is essentially correct. It is supported by the fact that Labour's retreat in the 1980s has coincided with a shift in initiative and power from LO to the party, or, more accurately, to the government wing of the labour movement.

For reasons indicated above, LO's ability to coordinate and direct wage bargaining by affiliate unions has been eroded in the course of the 1980s. As LO has become increasingly preoccupied with internal conflicts, especially between private and public-sector unions, its capacity to mobilize members politically and to exert leverage on other political actors (TOO as well as SAP) appears to have diminished. LO's declining authority was one determinant of the outcome of the wage-earner funds debate, which in turn has weakened LO's position vis-à-vis the SAP leadership and perhaps also the TOO and its own affiliate unions.

It should be stressed that LO's own case for wage-earner funds also contained elements of ambiguity. In particular, lacking an alternative model of economic development, LO never clearly articulated how the behaviour of the funds would differ from that of private institutional investors. Even in its most radical manifestations, the new labour reformism of the 1970s never completely broke from the notion that market forces should determine the allocation of investment. Indeed, the original Meidner proposal avoided the question of investment-steering altogether by stipulating that wage-earner capital should remain within the firms in which it had been created.

One final, and very important, element in the balance-sheet is that the labour movement failed to engage in a full-scale popular mobilization behind the idea of wage-earner funds.<sup>31</sup> While the SAP leadership was less than fully committed to the proposal in the first place, LO's strategy focused on elite-level bargaining among parties and interest groups. Here the experience of the debate reveals limitations of LO as 'vanguard of socialism' that Higgins entirely ignores. For the LO leadership conceived wage-earner funds essentially as a solution to trade-union problems; it did not, at least initially, perceive the need for a hegemonic political strategy. In this context the thesis of corporatist integration—whose weaknesses were discussed at the beginning of this article—does contain some interesting lines of argument. For one might indeed conclude that the centralization and bureaucratization of the postwar labour movement has weakened its capacity to engage in popular mobilization; and, more importantly, that participation in corporatist structures has restricted labour's conception of politics.

<sup>27</sup> Although one can identify certain key leaders as either left or right leaning, such differences typically seem to be a matter of temperament or functional role within the government. Two basic factors explain the absence of political factionalism. First, proportional representation has enabled the CP to retain a national presence and thus to avert leftist crises of the sort leadership. Secondly, control of the government has turned the SW into a party of consensus, and various forms of patronage have served to integrate potential divisions. With this in mind, (in the tradition of its mass organizational base, government party activists, as distinct from local politicians, are a rare breed.

<sup>28</sup> Breaking with tradition, the new SW president elected in 1979, Gunnar Nilsson, did not wish to stand for Parliament. The SW leadership prevailed upon him to do so, but his successor, Sög Malm, is not an MP.

<sup>29</sup> 'Political Unionism and the Corporatist Thesis', *Economic and Industrial Democracy* 5, 1, 1975, and Higgins and N. Apple, 'Class Limited Reformism', *Energy and Society* 11, 1.

<sup>30</sup> *Swedish Democratic Class Struggle*, pp. 52-53.

<sup>31</sup> Cf. J. Stenroos, 'Class Struggle in a Welfare State in Crisis: From Radicalism to Neoliberalism in Sweden', in *Labour and Corporate Trading*, eds. *Class in Crisis and Beyond*, Dover, Mass. 1980, p. 198.

earlier. Quite understandably, many voters were confused by the succession of wage-earners funds proposals and by the ambiguities of the labour-movement case. In the 1981 election campaign, the Social Democrats argued that such funds were absolutely necessary to extricate Sweden from the industrial crisis, but they also asserted that they would not significantly affect the ownership structure of industry for several decades.

Internal conflicts undermined labour's ability to challenge the power of capital. Contrary to what Panitch's interpretation would lead us to suppose, however, the principal cleavage was not between a militant rank-and-file and a more or less monolithic leadership elite. Rather, it followed a vertical line, with the LO leadership and union activists on one side, and the SAP leadership and the majority of Social Democratic voters on the other. Evidently there were also differences on goals and tactics within both the LO and the SAP leadership, although they tended to adopt a common posture in public. In the almost complete absence of political factionalism within the SAP, the functional division between unions and party became the basis of political divisions over wage-earner funds.<sup>17</sup>

The lack of coordination between LO and the SAP in the early stages of the debate constitutes a remarkable departure from the traditional pattern that can be partly attributed to significant leadership changes in both organizations between 1967 and 1976. The new generation of SAP leaders, represented by Olof Palme, came mostly from middle-class backgrounds, while the new union leaders were distinctly more distrustful of the Party leadership and more self-reliant than their predecessors.<sup>18</sup>

In a slightly different vein, the divisions over wage-earner funds can be said to reflect a basic tension between the logic of unionism (at least the kind of class unionism practised by LO) and the logic of electoral competition. Winton Higgins argues persuasively that the directive role assumed by LO is the key to the success of labour reformism in postwar Sweden.<sup>19</sup> LO has not only enforced the wage restraint necessary to maintain macro-economic stability; it has also, since the 1950s, initiated virtually all new reforms and sometimes imposed them on a recalcitrant Party leadership. For Higgins, unions project working-class interests more closely than left parties, because they are directly rooted in the social division of labour; left parties compromise these interests in the pursuit of cross-class electoral support.<sup>20</sup> What distinguishes the Swedish

experience from that of other countries is the power of the unions relative to the party. Now, LO's role as initiator of reforms is not simply a function of being closer to rank-and-file sentiments. Some of its proposals were conceived as means of maintaining organizational cohesion, and emerged in response to conflicts of interest among or within affiliated unions. With this qualification, however, Higgins's analysis is essentially correct. It is supported by the fact that Labour's retreat in the 1980s has coincided with a shift in initiative and power from LO to the party, or, more accurately, to the government wing of the labour movement.

For reasons indicated above, LO's ability to coordinate and direct wage bargaining by affiliate unions has been eroded in the course of the 1980s. As LO has become increasingly preoccupied with internal conflicts, especially between private and public-sector unions, its capacity to mobilize members politically and to exert leverage on other political actors (TUC as well as SAP) appears to have diminished. LO's declining authority was one determinant of the outcome of the wage-earner funds debate, which in turn has weakened LO's position vis-à-vis the SAP leadership and perhaps also the TUC and its own affiliate unions.

It should be stressed that LO's own case for wage-earner funds also contained elements of ambiguity. In particular, lacking an alternative model of economic development, LO never clearly articulated how the behaviour of the funds would differ from that of private institutional investors. Even in its most radical manifestations, the new labour reformism of the 1970s never completely broke from the notion that market forces should determine the allocation of investment. Indeed, the original Meidner proposal avoided the question of investment-steering altogether by stipulating that wage-earner capital should remain within the firms in which it had been created.

One final, and very important, element in the balance-sheet is that the labour movement failed to engage in a full-scale popular mobilization behind the idea of wage-earner funds.<sup>21</sup> While the SAP leadership was less than fully committed to the proposal in the first place, LO's strategy focused on elite-level bargaining among parties and interest groups. Here the experience of the debate reveals limitations of LO as 'vanguard of socialism' that Higgins entirely ignores. For the LO leadership conceived wage-earner funds essentially as a solution to trade-union problems; it did not, at least initially, perceive the need for a hegemonic political strategy. In this context the thesis of corporatist integration—whose weaknesses were discussed at the beginning of this article—does contain some interesting lines of argument. For one might indeed conclude that the centralization and bureaucratization of the postwar labour movement has weakened its capacity to engage in popular mobilization; and, more importantly, that participation in corporatist structures has restricted labour's conception of politics.

<sup>17</sup> Although one can identify certain LO leaders as either left or right leaning, such differences typically seem to be a matter of temperament or functional role within the government. Two basic factors explain the absence of political factionalism. First, proportional representation has enabled the LO to win a national presence and thus to attract better terms of the LO leadership. Secondly, control of the government has rested the LO and a party of farmers, and various forms of patronage have served to integrate potential divisions. With the strengthening of the LO as a mass organizational force, government party agencies, as directed from local politicians, are a rare find.

<sup>18</sup> Breaking with tradition, the new LO president elected in 1979, Gunnar Nelson, did not work to expand the Party base. The LO leadership perceived open hostilities to do so, but his success, *See* *Wider*, *op. cit.*

<sup>19</sup> Richard Freeman and the Corporation Thesis', *Economic and Industrial Democracy* 6, 1, 1978, and Higgins and N. Apple, 'How Limited is Reformism?', *Journal of Party* 11, 1.

<sup>20</sup> *Europe*, *Princeton University Press*, pp. 11-12.

<sup>21</sup> J. J. Sorensen, 'Class Struggle in a Welfare State in Crisis: From Radicalism to Neoliberalism in Sweden', in *Labour, Economic Locking, and Change in Crisis and Beyond*, *Harvard, Mass.* 1981, p. 198.

## Final Remarks

Let us briefly return to our opening juxtaposition of Panitch and Korpi. For Panitch, there does not appear to be any positive relationship between the politics of class collaboration and the politics of socialist transition. The latter thrives on rank-and-file revolts and is antithetical to, directed against, corporatism. For Korpi, by contrast, there is no clear distinction between corporatist and socialist politics; the latter grows naturally out of the former. The development of Swedish Democracy over the past twenty years suggests, however, that the relationship between the two is closer (less antithetical) than Panitch believes, yet far more complicated than Korpi would have it. Against Panitch, the story of wage-earner funds shows that Social Democratic union leaders are, at least under certain circumstances, receptive to socialist ideas if they are couched as solutions to problems encountered in corporatist politics. Socialist politics need not be confined to the fringes of the labour movement; indeed, socialists should intervene in corporatist politics. Against Korpi, the same story demonstrates that any effort to challenge the power of capital must involve popular mobilization and ideological struggle—i.e., a transformation of politics.

The critique of Social Democracy that emerges from our analysis centres on its failure to develop a hegemonic strategy based explicitly on long-term socialist objectives. It avoids the accusations of betrayal and glorification of militant industrial struggle so common among left critics; yet it is a radical critique running against the grain of how Social Democrats have traditionally approached politics.

It would be nice to close by saying that Swedish Social Democracy finds itself at a crossroads, but this would no longer be an accurate characterization. It did find itself at a crossroads in 1982, and at that juncture the Centre-Right of the labour movement prevailed. It seems unlikely that the 'third way' charted since 1982 will change so long as the current economic recovery continues—unless, that is, the SAP is defeated in the 1988 elections. Following the 1985 election, the government's policies did come under vocal criticism from SAP and union activists for being too pro-business and insufficiently redistributive. With its centre in Dalecarlia, one of the regions most severely affected by the decline of the steel industry, this unprecedented rank-and-file movement also demanded a reaffirmation of LO's commitment to solidaristic wage policy. But Palme's assassination abruptly ended the 'Dalecarlia revolt'.

The Social Democrats can take some credit for Sweden's strong economic performance in the last few years, but they have also been lucky. The 1982 devaluation coincided with the beginning of the international economic upturn, and its beneficial effects on the competitive position of Swedish firms have been reinforced by the subsequent appreciation of the Deutschmark and the yen. Whether the massive corporate profits made under these circumstances have been invested in ways that will boost long-term competitiveness remains to be seen. In any case, Sweden has become even more export-dependent in recent years, and the present

growth phase will last only as long as international demand continues to rise.

One thing is certain: any new socialist offensive by the labour movement must come to terms with labour's defeat in the debate over wage-earner funds. The leadership prefers to forget about the issue, and even left-wing Social Democrats currently seem to share this inclination. But hopefully the experience will at some point become the subject of renewed debate within the ranks of the labour movement.

# L'obiettivo cogestione

*Nazione*

219

Servizio di

**Nuccio Natoli**

ROMA — Dieci anni fa si chiamava «cogestione», oggi «democrazia economica». Ciò che non è mutato è che nessuna delle due in Italia è mai realmente esistita. Nella lotta tra conservatorismo e riformismo il secondo è stato sempre sconfitto. E' stata questa la conclusione a cui è arrivato un convegno organizzato dal Cespe (Centro studi di politica economica) dal titolo «Strategia di democrazia economica, suggestioni dal modello svedese». La parte «svedese» della discussione è stata rapidamente abbandonata in base all'ovvia considerazione che l'Italia non è la Svezia.

Del tema hanno discusso eminenti economisti, sindacalisti e «uomini della sinistra». La conclusione è stata che la «democrazia economica» in Italia non esiste per il semplice motivo che essa passa attraverso il capitale, o meglio la sua gestione. Cosa questa che sfugge quasi totalmente al mondo del lavoro. E in più è sfuggita a quel mondo della sinistra che per anni ha inseguito il sogno non della cogestione, ma della conquista pura e semplice del potere. Sono stati fatti tanti ragionamenti ma nessuno ha ricordato come da noi per anni si sia andati avanti in base al principio del «salario variabile indipendente del sistema», a colpi di scioperi politici e con il segretario del Pci ai cancelli della Fiat.

Pietro Ingrao, aprendo il convegno, ha spiegato che il Pci porrà nel documento da discutere nel prossimo congresso del partito, la «democrazia economica come uno degli elementi caratterizzanti del nuovo corso e per il rilancio del potere contrattuale e progettuale del sindacato».

In parole più semplici la classe operaia, persa l'illusione che il paradiso le spetti di diritto, si sta accorgendo che in terra non riesce a gestire il potere. E con il mondo del lavoro se ne sono accorti anche i partiti della sinistra che oggi vivono l'angoscia di

non riuscire a proporre un modello credibile.

L'esortazione a non perdersi in chiacchiere è venuta da un pragmatico come il professor Gino Giugni il quale ha ricordato come di cogestione (il termine che una decina d'anni fa sostituiva l'attuale «democrazia economica») a suo tempo si sia parlato e dibattuto moltissimo, ma non venendo a capo di nulla. Malgrado ciò, nei fatti, parecchi capitoli di democrazia economica sono stati ugualmente scritti, ha sottolineato Giugni. Il presidente dell'Inps, Giacinto Militello, ha rilanciato un suo cavallo di battaglia: l'uso delle liquidazioni dei lavoratori per creare i fondi-pensione. Oggi i fondi liquidazione come stock ammontano a circa 120 mila miliardi e come flusso annuale sono circa 20 mila. Affidando la gestione di questa massa di denaro ai lavoratori, o meglio ai loro rappresentanti (i sindacati), si potrebbe creare, secondo Militello, quel contropotere finanziario in grado di gettare i presupposti della «democrazia economica».

Lo stesso ragionamento, seppure seguendo un processo logico diverso, lo ha fatto l'ex segretario della Cisl, Pierre Carniti. «Oggi i lavoratori sono volontariamente prestatori d'opera — ha detto Carniti — e involontariamente anche prestatori di capitali». Il ministro del lavoro, Rino Formica ha posto a base della mancata «democrazia economica» l'offensiva del conservatorismo che sfrutta la crisi della sinistra riformista. Formica non ha aggiunto che la crisi riformista nasce dall'inadeguatezza delle ricette che sono state proposte dalla sinistra. Il ministro ha preferito ironizzare su termini come deregulation, efficienza, Stato sociale, centralità del mercato «che sta diventando un mito che fa presa anche nei paesi dell'Est».

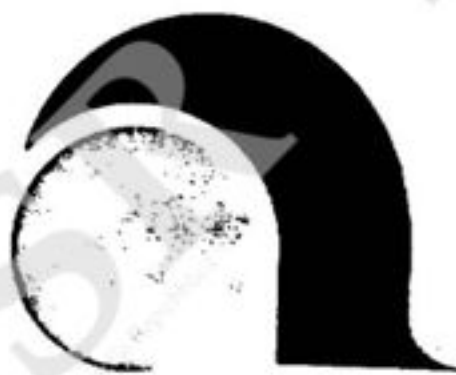
Già, ma come si fa a riequilibrare la situazione? Per Formica la strada da seguire è la redistribuzione dei redditi che deve passare anche attraverso una maggiore equità fiscale.

220

# A Third Way - the Concept of the Swedish Labour Movement

---

by Rudolf Meidner



**Arbetslivscentrum**  
**Swedish Center for Working Life**

Senato della Repubblica - Archivio Storico

### THE SWEDISH CENTER FOR WORKING LIFE

The Swedish Center for Working Life is working in the field of research, educating and information concerning issues of working life, particularly industrial democracy. The Center is financed by the Swedish government and is led by a board dominated by representatives from the central trade union and employers' organizations. It is primarily the employees and their organizations who shall determine the character of work at the Center. The research aims at removing obstacles to, and extend the employees influence over their life at work and the organization in which they work. The work at the Center is interdisciplinary and problem oriented. Information and training at the Center aims at the effective transmission of research results into working life and to stimulate contacts between researchers and practitioners in the field of work.

# International Conference

at the University of Ottawa  
November 18-21, 1987

**SOCIAL DEMOCRATIC  
FUTURES: LEARNING FROM  
CANADIAN AND EUROPEAN  
EXPERIENCES**



Organized by  
the Canadian Centre for Policy  
Alternatives

and  
the Faculty of Social Sciences,  
University of Ottawa

Ottawa  
Canada

UNIVERSITÉ D'OTTAWA  UNIVERSITY OF OTTAWA

## A Third Way - the Concept of the Swedish Labour Movement

Both within Sweden and outside our country the term "the Swedish Model" is used frequently. One hints at the fact that Sweden, as a welfare state, has a special character or that Swedish economic policy has other goals and other methods than most Western European countries. The present Swedish social democratic government has itself defined its policy as one aimed at restoring Sweden's economy after the serious crisis in the seventies as a Third Way. Let me first briefly define the concept of the Swedish Model being well aware that I only make a choice amongst many possible definitions.

The development of the Swedish welfare state had awakened some international interest already in the thirties. The American journalist Marquis Childs wrote a book with the title "Sweden - the Middle Way" in which he described Swedish policy as a middle course between the absolute socialism and classic capitalism. He pointed to a number of features which he considered characteristic for such a middle way: the close cooperation between organised groups, a peaceful labour market, an ambitious contra-cyclical economic policy in a Keynesian spirit, and high priorities given to general welfare and high employment.

After World War II the Term "Swedish Model" has been used in a different sense. The goals have remained unchanged but have been accentuated and qualified: Equality and Full Employment have been the primary aims for the Swedish labour movement which has dominated the political scene in Sweden during the post-war period. However, it is more the method of achieving these goals rather than the goals themselves which people have in mind when talking about a Swedish Model: an economic policy which strives for combining full employment with economic stability rather than giving priority to one objective at the expense of the other, for example the toleration of a certain rate of unemployment as a trade-off for a non-inflationary economy. The major ambition is to achieve two desirable simultaneously which is the origin of the Swedish approach as a model for economic policy.

I intend to focus my presentation on the model in this more limited sense and to describe its preconditions, instruments and results. It is - to express it in a very abbreviated manner - a model for a non-inflationary full employment policy in a welfare society.

It is natural for me to then conclude my comments with a brief description of the methods which Sweden has employed to restore the economy which was heavily hit by the international crisis of the mid-seventies.

The fact that equality and full employment have been dominant goals in Swedish politics for a long period may be explained by the unique strength of the Swedish labour movement. The socialdemocratic party has, with some interruptions, formed the government for more than half a century. In election after election the party has received approximately 45% of the popular vote. (The party can not be neglected even as opposition party (as was the case during 1976-82)) At the same time the degree of unionisation was and remains the highest in the world exceeding 85%. The largest confederation which organises 2 million blue collar employees (the LO) has since its establishment at the end of the last century cooperated intimately with the socialdemocratic party. This cooperation between party and unions explains the unique strength of the reformist labour movement in Sweden. (The salaried employees are highly organised as well but their confederation is politically neutral.)

Consequently, the values which have their roots and traditions in the united labour movement have been guiding principles for Swedish politics during a major part of the

post-war period. This long time in government power has enabled the socialdemocrats to successively realise their goals and to establish a welfare society which some observers have characterised as "welfare capitalism". The term reflects the fact that the process of changing the society has taken place with retaining private ownership of the means of production and within the frame work of a traditional market economy.

In a formal sense Sweden is a highly developed capitalist economy, with large, private-owned multinational companies as primary moving forces for the country's industrial development. The labour movement has not used its political power for nationalisation nor for the introduction of a planned economy, but rather for securing full employment and - through an expanded public sector and its tax policy - exercised its influence on income redistribution.

The consensus between the political and the union branch of the labour movement is well illustrated by the methods employed to accomplish the equality goal. The socialdemocratic government has built up a general welfare policy while the trade union movement has committed its efforts to the wage policy of solidarity which strives for levelling wage differentials. General welfare policy and the wage policy of solidarity are two of the main components of the Swedish Model. The general or universal welfare policy means that society is responsible for offering public services to all citizens in a number of important areas: education, health, care of children and elderly persons, social services, labour exchange etc.. These areas are decisive for the possibility of offering equal opportunities for a good life for everyone. The general welfare policy is the opposite of a selective welfare system which covers only economically weak groups unable to purchase these services in a market economy.

In terms of public expenditures, general welfare is more expensive but the public's willingness to finance these services through taxation can be greater since general services can be used by all citizens and are often of high quality.

Sweden has chosen the general way, partly by a considerable expansion of the public sector, and in part by giving the social security system a general character. As a result we have built up a large public sector. One Swede out of three is a public employee. The opposite side of the coin is of course a high taxation level. Total public expenditures - including both the public sector and transfer payments - account for approximately 65% of Swedish GNP giving Sweden and international record in this respect.

Still, it seems that the Swede's unwillingness to pay taxes is hardly larger than in many other countries with a much lower tax burden. In any case, there is no "discontent party" in Sweden with only one issue on the programme, namely to cut taxes. Neither is Swedish tax moral exceptionally low: according to some research results the "black economy's" share of the total economy is rather less than in most other countries.

The explanation is, it seems to me, the general character of the Swedish welfare scheme. Also middle class tax payers can expect to benefit from public services in such areas as education, kindergarten and health service, as well as benefiting from transfer payments through for instance pensions. (General welfare means both income redistribution between different groups and distribution for identical individuals during their life cycle.)

The union's wage policy of solidarity corresponds to society's equalising general welfare policy. For decades the solidaristic wage policy has been the ideological basis for the LO, but has in principle also been adopted by the unions which organise the salaried employees. The high degree of unionisation in Sweden can probably be explained by this principle of solidaristic wage policy. The unions represent also and preferentially the interests of the low-paid groups. Social groups with low education, people who work in firms and service trades, all feel that they can benefit from union membership.

According to the definition given in an LO report as early as in 1951, work of a similar nature should, to the greatest possible extent, cost the same for all employers, e.e. equal pay for equal work. The type and nature of work should be the norm for wage setting, not the shifting profitability of firms and branches.

Further, the solidaristic wage policy aims at decreasing wage differentials, thus levelling out the wage structure. (It follows immediately from this principle that wage policy must be coordinated between various LO-affiliated unions and centralised at the National Confederation level). Centralised negotiations between the LO and the Employers Confederation since 1956 has been an important element of the Swedish Model, seen by some observers as its central component and instrument.

However, the wage policy of solidarity can conflict with the second goal of the Swedish welfare policy: full employment. The union pressure on weak firms and branches to pay the same wages as profitable firms do can result in difficulties for firms with insufficient capacity to pay adequate wages, in extreme cases this may result in plant closures and loss of jobs.

Since the Swedish labour movement does not accept what economists call "classic unemployment" the government has the responsibility to alleviate the transfer of dismissed labour to profitable firms or to create new job opportunities. In the mid-fifties the government - following the union's suggestions - started the build-up of an active labour market policy, with retraining facilities, mobility allowances and public work as main instruments.

The wage policy of solidarity can simply not function unless the government is willing and able to carry out an active labour market policy. Put in another way: there can be no strong union movement unless the government guarantees full employment.

So far we have treated full employment mainly from a union aspect. But full employment is a welfare goal in itself, regardless which role it plays for the union's wage policy. The full employment goal is accepted in Sweden by practically all groups and parties though a strong labour movement has played a decisive role for the high priority which is given to it in the public debate. The goal is not only to keep unemployment low but also to give every Swede a real choice between work and non-work. The slogan "Work for everyone" - the title of a report from a governmental commission - means that every Swede should have the chance to earn his living by his own work.

The next goal is that the work should be of such a nature that it can provide ample opportunity for the development of his personality and widen her capacity. These are values which may have their origin in protestant ethics or in the hard life of earlier generations. In a modern version the goal "full and productive employment" (to use the language of a famous ILO-convention) means work, not only as a necessity for survival but also as a source of satisfaction through work environment and job content.

Labour market policy is a very useful instrument for keeping unemployment low. But only a co-ordination between different parts of the economic policy can result in high employment. I recall an answer given by late Prime Minister Olof Palme when LO asked for the appointment of a minister with the special task of achieving full employment in Sweden: "Everyone of the members of my cabinet is a minister for full employment". And, in a way that is true.

The minister of finance has the fundamental task of keeping total demand in the economy sufficiently high to guarantee full employment but not so high that inflation is impending. The minister of industrial affairs has the responsibility of developing and supporting the country's productive resources. The minister of labour has of course the responsibility for manpower policy which in Sweden is based on the principle of work and utilises compensation for loss of income as a rather temporary solution. No sector of the Swedish

226

policy is unique, but rather it is the common obligation of every part of the economic policy to maintain and further increase job opportunities which can be considered unique.

There is, in principle, no real conflict between the two goals of the Swedish Model: equality and full employment. In some respects they support and reinforce each other. There is no better road to equality than through employment for everyone with remuneration according to the philosophy of the solidaristic wage policy. On the other hand: general welfare policy means in practice an expansive public sector which has been significant for the large inflow of female labour to the Swedish labour market in the sixties and seventies.

Difficulties arise when it comes to the problem of combining full employment, which gives the unions a strong position in the bargaining process, and - in comparison to other countries - a modest price increase which is a decisive factor for the international competitiveness of a small country. How can high employment and economic stability be combined within the context of the Swedish Model without intruding on the autonomy of the unions - their freedom from state intervention?

We are now approaching the crucial problem of the Swedish Model. Its success or failure is dependent upon the manner in which this problem can be solved.

While the Swedish government, like many other western European governments tried to solve the dilemma between full employment and price stability (more concretely between unemployment and inflation) which emerged in the early post war years, through income policies and wage freeze arrangements, a group of LO experts was busy with preparing a report in which they outlined a model for a policy which could meet both purposes simultaneously and also save the unions from all types of state-initiated income policies. The model, sometimes called The Rehn Model (after one of the originators) included the following features:

- 1 Restrictive fiscal and monetary policy to keep down total demand and profits.
- 2 Selective government intervention in supply side markets to facilitate labour mobility and job-generating structural adjustment.
- 3 An egalitarian wage policy favouring expansive branches and compelling weak firms to rationalise or, in extreme cases, to leave the market.
- 4 A public organised mechanism for generating adequate savings and investments to compensate the negative effects of the squeeze on profits.

Since the end of the fifties the main points of this model in which all components were closely interrelated have been used as guide lines for Swedish economic policy.

However, it has turned out to be most difficult to pursue a restrictive fiscal and money policy - the very essence of the model. Most apparent was the failure in connection with the international economic crisis in the mid-seventies which Sweden met with enormous subsidies to companies which were hit severely by the oil chock and its consequences. As a result, budget deficits rose rapidly, Sweden lost market shares and the balance of trade and foreign currencies deteriorated.

At some junctures the government made serious attempts to apply the recommendations of the model. The recessions in the middle of the sixties and in the beginning of the seventies were not met by increasing general demand along Keynesian lines but by selective measures for the support of weak point in the economy, mostly in the form of labour market policy measures.

The other features of the model have been realised to a greater and more consequent extent, some with considerable success. This is especially true of the active labour market policy which at the same time functions as an indispensable complement to the wage policy of solidarity and as a central component of the overall strategy for economic stability. Sweden uses 3% of its GNP and more than 7% of its national budget for labour

market policy measures. A constant 3-4% of the labour force are supported by manpower policy measures such as training and retraining courses, mobility allowances, employment subsidies, relief work, sheltered work etc. Open unemployment has only occasionally exceeded 3%.

(All these figures represent internationally high records but seem to exaggerate the role which is played by labour market policy alone.)

It is evident, that this policy must be supported as well by an active policy for industrial development, which so far has been mainly left to the "market forces". However, the manner in which the structural crisis for a number of basic Swedish industries - shipyards, steel mills, iron ore production to mention the most important ones - has been handled signals a more active role for the government in the process of structural change. Ailing and dying industries are no longer subsidised to preserve job opportunities but closures are followed by initiatives to find substitute jobs, in some cases by attracting profitable companies to establish new factories in regions with insufficient demand for labour. Volvo and Saab, both highly profitable companies, have been offered hundreds of millions SK to attract them to localities suffering structural problems. State financed investment companies are established with the purpose of encouraging new firms to establish in economically weak regions. These activities are a far cry from the earlier method of subsidising unviable firms having no realistic prospects for regaining their profitability.

The third component of the model, the wage policy of solidarity, has already been mentioned as an expression of the unions ideology of equality. But the solidaristic wage policy is at the same time a component in the overall strategy of Swedish economic policy. Solidaristic wage policy requires co-ordination. Only a centralised system for wage formation can be integrated in the national policy for stabilisation. The model suggests a division of responsibilities between the government and the unions: the government having the responsibility for maintaining a balanced economy with modest profits and small price increases; the union movement carrying the responsibility for a solidaristic wage policy which is compatible with the national economic policy, i.e. total wage increases should not exceed the growth rate of the economy.

As one well-informed author puts it: "How can we achieve and maintain a level of investment high enough to ensure full employment, yet at a rate of profits and price increases modest enough to make it psychologically possible for the trade unions to follow a non-inflationary path with respect to wage increases?"

It was the problem of excess profits as a result of the solidaristic wage policy which was the main motive for the unions calling for a system of wage earner funds, to be developed from part of the profits which the employees had refrained from claiming in consequence with a restrictive wage policy for already well-paid groups. (According to the 1976 LO proposal, accepted by the 1976 LO convention) Part of such profits should be paid as stock issues into a number of funds, run by representatives for the wage-earners. The basic idea was that the capital should remain within the firms but ownership successively transferred to the employees as a collective.

The original proposal was eventually watered down during a long and intensive political debate in which the employers confederation and the three non-socialist parties mobilised a strong opinion against "socialist experiments" and "the erosion of private ownership". After the return of the socialdemocrats to government the proposal was finally implemented in 1983, but only as a faint shadow of the original ideas.

Five regional funds were established, financed by a modest profit tax and a small pay-role tax. The capital which was not allowed to exceed 2 billion SK annually was to be used for the purchase of shares on the open stock market.

The inflow of new capital to these funds will be stopped after six years and the total fund capital will by then amount to scarcely more than 15 billion SK - a sum which can be compared with the total value of the Swedish stock market which amounts to more than 500 billion SK. In a formal sense wage-earner funds have been established in Sweden. In actuality the funds are of extremely little importance.

The so called renewal funds are another method for applying the idea of profit sharing without giving up the principle of collective savings and a solidaristic wage policy. According to legislation passed in 1985 companies have to pay 10% of their profits to a blocked account in the central bank. This money may be used within the company for training, research and development. Both sides (union and management) can veto the use of the funds, i.e. the local union and management must agree on how it is to be employed. With disagreement the funds remain on deposit without interest.

So far, more than 5 billion SK have been paid into the central bank and 3,3 billion SK have been used for educational activities, research and development. The business community has not opposed the scheme in the same militant manner as was the case with the wage earner fund issue. This legislation may also be seen as a new and more powerful form of industrial democracy than the codetermination act which leaves the final right in decision making with management - having no provisions for union veto.

This brings us to the final component of the model: new ways of adequate savings to compensate the profit squeeze and the firms lowered capacity for the self-financing of their investments. So far the most important measure in this area has been the introduction of a number of pension funds in 1960 which are administered in a tripartite manner and primarily used for financing a comprehensive housing programme and infrastructural public investments. Doubtless, these pensions funds, amounting to several hundred billion SK have been an important factor on the capital market. To some extent fund money can also be used for purchasing shares. The government has announced a proposal which enables these funds to carry out a more active investment policy than was previously the case. It can be expected that the issue will become a matter of political dispute during the next election campaign.

Let me summarise. The Swedish Model is in the first instance a model for the creation of a welfare society, with equality and full employment as the main goals, and with general welfare, a large public sector, a solidaristic wage policy and an active labour market policy as essential components. In retrospect, we can note that these goals have been realised to a considerable extent.

General welfare and full employment have survived the crisis. Sweden has not dismantled its welfare system as many other countries have done as a consequence of the economic crisis and neo-liberal attacks. We have resisted the wave of privatising which sweeps over the world. No-one denies that our society has large deficiencies and that we are still a long way from a classless, and a socially integrated welfare state. But we do not believe that we can solve the remaining problems by giving up the principles of universal welfare.

Instead, the efficiency and the quality of public services should be improved, with decentralisation and de-bureaucratisation as paroles. It is also a fact that large groups of public employees are low-paid, insufficiently skilled and that their jobs have low status. These problems can not be solved by privatisation, but only rather aggravated. The solution is better skill, higher pay and a restructuring and de-bureaucratisation of the public services.

jThe goal of full employment has been realised in Sweden almost to the degree which seems possible in a dynamic economy. I have earlier reported some figures regarding labour market participation rates, unemployment and manpower policy measures, all of them indicating that Sweden has a very favourable position in a world where leading industrial countries accept high unemployment as a permanent or "normal" phenomenon.

Yet, the Swedish labour movement is not satisfied with these results. Youth unemployment is too high, elderly and handicapped people have increasing difficulties in securing and keeping jobs, a high level of early retirement indicates lack of job opportunities, the imbalance between overheated and economically weak regions is growing. None of these problems will be solved by the market forces. The remedy is a continued and consequent application of labour market policy measures, with high emphasis on educational and training activities.

However, part of the Swedish Model is also the strategy to combine full employment and price stability. This strategy is mainly based on the same principles as the welfare model but it includes some additional components: a restrictive fiscal and money policy, selective measures to compensate the employment effects of such a policy, a wage policy which is compatible with the economic policy and collective savings of such a volume that investments can be kept at a sufficient level.

It is our experience that it is much more difficult to apply such a strategy for growth and stability than is the work to build up a welfare state. A restrictive economic policy presupposes real political courage in a situation where the majority in the parliament can be changed as a result of small fluctuations in the electorate.

The mid-seventies offer examples of a far too weak economic policy which resulted in large cost increases, high budget deficits and general deterioration of the Swedish economy, still more accentuated by the international crisis. After six years with non-socialist governments the new labour government started its work to restore the Swedish economy in 1982 with a depreciation of the Krona by 16% which was the first step of a policy which the socialdemocrats themselves call the Third Way - a way between the very restrictive policies carried out in many Western European countries and an expansionistic policy of the traditional type such as France carried out for a short period but failed. Sweden made no cuts of public expenditures, avoided tax increases and higher unemployment but refrained on the other hand from a policy for increasing total demand. The Third Way meant improved balance of trade, stimulation of investments and increased employment, "to overcome the crisis through work and saving" in the language of the government.

This policy, with a heavy depreciation as its main instrument, proved to be successful. The severe imbalance of the Swedish economy has been corrected without intruding on the welfare and full employment goals.

But every policy has its price. The price for the Third Way was a decrease of real wages and exceptionally high profits for export industries which in turn caused problems for the unions. The solidaristic wage solidarity is undermined in such a situation through wage drift and individual profit sharing schemes which were introduced in a large number of profitable companies. The strengthened position of the employers is also indicated by their refusal to participate in centralised negotiations. The unions role as a stabilising factor in the Swedish economy is consequently weakened.

It seems that the time has come to return to fundamental components of the Swedish Model: a strong fiscal and monetary policy, modest profits which do not provoke irrational wage claims, and increased collective saving schemes. These should be the appropriate strategy for guaranteeing economic stability and for the defence of the Swedish welfare society.

Rudolf Meidner

Government Publications

- Dsl 1978:4 Sveriges Investeringsbank AB:s framtida verksamhet
- Dsl 1981:25 Bankernas roll i industripolitiken
- SCB 1982/83 Statistisk årsbok för Sverige
- SOU 1957:7 Förbättrad pensionering; Betänkande av allmänna pensioneringsberedningen
- SOU 1958:4 Promemoria med förslag om fondförvaltning m.m. i samband med utbyggd pensionering
- SOU 1970:71 The Swedish Economy 1971-1975 and the General Outlook up to 1990 [1970 års långtidsutredning].
- SOU 1972:63 Näringslivets försörjning med riskkapital från allmänna pensionsfonden
- 1978:11 Kapitalmarknaden i svensk ekonomi; Betänkande av kapitalmarknadsutredningen
- SOU 1982:14 En effektivare kreditpolitik; Betänkande av kreditpolitiska utredningen
- SOU 1982:14 Tillväxt eller stagnation? Avstämning av 1980 års långtidsutredning

Annual Reports:

- AP-funds, 1960-82
- Folkson, 1979-82
- Företagskapital AB, 1982
- Skandia, 1979-82
- Svensk Exportkredit AB, 1982
- Trygg-Hansa, 1979-82

## INTERVIEWS

Lennart Dahlström (June 1, 1983): managing director of the AP-funds, 1960-73 and managing director of the fourth AP-fund, 1974-79.

Rudolf Meidner (March 8, 1983): LO representative on the 1957 Pension Committee and on the board of the second AP-fund, 1960-66.

Clas-Erik Odhner (June 14, 1983): LO representative on the second AP-fund since 1967.

Thord Wallén (July 18, 1983): ICO researcher and expert for the 1957 Pension Committee.

Erister Wickman (June 14, 1983): secretary to the 1957 Pension Committee, head of the Central Bank in the mid-1970's and managing director of the AP-funds since 1981.

The Swedish Model

The Swedish Welfare State Model

Anna Hedborg and Rudolf Meidner

Extract from the book 'Folkhemsmodellen' (Trans: The People's Home Model) by Anna Hedborg & Rudolf Meidner, Borås: Rabén & Sjögren, 1984.

The concept of 'The Swedish model'

Is there a Swedish model? The fact that the expression exists does not mean that its meaning is clear. On closer reflection, the repeated use of the term can most simply be explained by its vague meaning. It can signify almost everything regarded as typically Swedish.

It has, for example, stood for 'The Middle Way,' in which a reformist labour movement seeks far-reaching compromises with other interest groups in order to achieve the goals of welfare policy. Consensus and cooperation between independent partners and a peaceful labour market become, in this context, important characteristics of the Swedish model.

Another description is linked to the mixed economy, which chiefly retains the market economy within the sphere of production, but at the same time has large-scale ambitions in the sphere of distribution policy. In this, it makes use of comprehensive social policies to achieve a redistribution, characterised by justice and equality.

Finally, the Swedish model has also been used in a narrower sense, as a description of a specific form of economic policy which strives for full employment with retained price stability. This, the so-called Rehn model,

links a restrictive general economic policy with selective measures for job creation.

Obviously, all of these descriptions cover essential elements of post-war developments in Sweden. Consensus and a peaceful labour market are typical elements which many have seen as positive, even if others have had negative attitudes toward them. The extreme left has often regarded the consensus and willingness to compromise as concessions to capital. These concessions involve giving up the class struggle and efforts to change the structure of ownership in exchange for economic growth and certain social welfare reforms – reforms which are incapable of touching the core of the capitalist system.

A mixed economy, with state influence centred on a rapidly growing public sector, is likewise a characteristic of Sweden's development. Criticism has mainly come from the right in this case. In spite of the non-involvement in the sphere of production, the growing public sector activities have been regarded as a threat to the market economy. Finally, the Rehn model has, without doubt, been essential for the emergence of the ambitious Swedish labour market policy which has become such an essential element of what is often seen as a Swedish model.

As a framework for a study of the Swedish model, however, these three descriptions are not sufficient. Even if they are put together, the explanation as to what really is specifically Swedish in the Swedish model is insufficient. Consensus in politics exists elsewhere. In fact, it is more typical in Switzerland and Finland than in Sweden. And, in any case, Switzerland, Finland and Sweden do not appear to have much in common in this area. A peaceful labour market is a characteristic of other countries, such as West Germany, but this does not cause anyone to talk of 'The German Model.' A mixed economy with a public sector growing as the GDP increases, measured as a proportion of the GDP, is one of the most typical and recurring elements of western industrial societies. And, in the same way, most of these countries pursue a labour market policy, though on a smaller scale.

The coincidence and consistency of these different statements could perhaps be said to be specifically Swedish. It was possible to combine an unusually high degree of harmony in the labour market, an unusually large public sector, and an unusually ambitious labour market policy with an unusually high rate of employment and an unusually comprehensive welfare policy. But, since not a single one of the circumstances mentioned here is unique, other than in terms of degree, it remains to be explained why they have been able to characterize Swedish development, and only Swedish development, to such a great extent.

Was it luck? A number of internal and external conditions are naturally part of the framework which has made Swedish development possible. However, we find that the kernel of the Swedish model, without which the

contemporaneity and consistency of the various expressions it has taken cannot be explained, is the Swedish labour movement's unique position. Swedish economic and social policy cannot be understood without reference to the strength and structure of the trade union organizations. With an organization rate of 80% (in real industry, 90%) of those who can be organized, Sweden is in the forefront internationally. This phenomenon itself lacks a really convincing explanation. The general Swedish tendency to organize all the various social areas (for example, employers, tenants, etc.) has been put forward as a hypothesis. So also has the long traditional collaboration between the trade union movement (LO) and the social-democratic party. Finally, the Swedish trade union structure – i.e., the organization of trade unions in accordance with the industrial principle without confessional, language or political division – has been pointed out as an important element.

Our task here, however, is less that of explaining the trade union movement's strength, structure and goals which, seen internationally, undoubtedly emerge as a special case. The existence of a trade union movement which is not only numerically strong, but also influential, ideologically vital and permeated by ambitions towards equality is a fact. We believe that this constitutes a more significant element of the Swedish model, rather than being one among many equivalent background factors. In fact, the trade union movement has, as we shall later show, to a great extent been the inspirer and the initiator of the process whose exterior manifestation has been called the Swedish model.

Of course, there have also been other actors who have had an essential and often decisive role for the path which Swedish social development has taken. Two obvious ones are the government and the employers. But governments and employers are stronger and more significant in other countries. The tension, and its relaxation, which has characterised Swedish development can only be explained when an unusually strong trade union movement is introduced into the triangular drama between these three actors.

A society's economic, political and social development always involves a dialectical process. External and internal conditions create the circumstances which form the various actors and their ideas. But the ideas and aspirations of various groups can also affect developments. In this area of tension, history and the images of reality are formed.

It remains to be explained why a strong trade union movement, over several decades, chose consensus and co-operation rather than opposition and conflict when protecting its many members' interests. This strategy of co-operation has been described by Walter Korpi as the historical compromise. Was there anything in the Left's accusations of treachery to the fundamental socialist idea? Or was the Right correct in fearing that the rapidly

increasing public sector would lead, by the back door, to a breakdown of the market economy and to economic planning and socialism?

The explanation is probably far simpler: the strategy proved quite successful. The goals to which the trade union movement had given priority were met quite well. And no-one thought that they could have been fulfilled better in any other way.

When demand grows and the conditions of production are good, and when the good conditions appear to be long-lasting, the capital owners invest in expansion through production. During the post-war period, those were the conditions existing in Sweden. The labour movement, which in its post-war programme was prepared for a post-war depression and for making the interventions which would in that case be necessary to get production going, could instead note how production capacity was taken up by the old capital owners.

The strategy was thus rapidly changed. Instead of interference and intervention, collaboration became the basis of the model. The material ground for this was capitalism's success in the area of reconstruction and social expansion. It produced, expanded and provided employment. On the level where 'understandings' of the world are formed, 'socialism' seemed to have been somewhat overplayed. If one could only make use of and distribute the fruits of capitalism – and perhaps also smooth the way and remove obstacles to a still more effective economy – it seemed that we could move towards a better society without socialism. There are many examples showing that more or less constant expansion in business activity and growth were understood to be the natural economic state. This was the proof that developments were going forward and that the powers of development could perhaps be mastered better with the help of Keynes than with that of Marx.

And the labour movement was strong. It was in office and had been so for a long time. Thus it had a decisive influence on the social welfare policy, which was built up with the help of the growing efficiency of the production system. Social security was growing all the time and one could clearly experience how society did, in fact, become better in important areas with the help of the peaceful collaboration between the private business community and the social-democratic state. In addition, the labour movement, through the trade union movement, was strong in the labour market. The trade union movement recruited growing numbers and managed to coordinate its actions better. The question was whether the difficulties of convincing their own members of the justice of levelling incomes and social benefits were not seen as at least as great an obstacle to a faster development towards equality and justice as was the employers' opposition.

It was not only the labour movement which saw itself as strong and the balance of power with capital as quite successful. This was also felt by the

employers. In Sweden, a fairly successful social democracy was seen as something quite natural and fully possible to live with. Even employers, at least abroad, could express great pride in the Swedish model's excellence.

It was this balance of power which provided an important explanation for the success of the Swedish model. At least up until the seventies, the strength of the labour movement led to an unusually stable industrial peace. Strength does not constantly have to be proved by means of open conflict if its existence in itself is enough to maintain desired values and ensure that progress goes in the right direction.

### The welfare state model

The model can now be described more systematically. Models can be formulated at various levels. The so-called Rehn model, with its emphasis on labour market policy, is perhaps the most formalized economical and theoretical part of the so-called Swedish model. However, we find that the requirement for correctly understanding the Rehn model's role and its possibilities to influence development is that this model is put into the wider context without which it would probably never have emerged nor played the role that it has.

The higher level, which constitutes the circumstances and prerequisites for the Rehn model, can also be described systematically and in a language of models. Since we stress the importance of a strong labour movement to explain Swedish development, the perspective of the overall social level will be that of the labour movement, summarized here in the idea of a society organized as 'The People's Home.'

'The good society is a society which functions like a good home,' said Per Albin Hansson in a famous speech in the Riksdag (The Swedish Parliament) in 1928 (where he coined the expression of society organized as a good home, a 'People's Home': 'In a good home, equality, consideration, co-operation, helpfulness prevail. Applied on the large scale this would mean the breaking-down of all social and economic barriers, which now separate citizens into privileged and deprived, into masters and dependents, into rich and poor, propertied and impoverished, plunderers and plundered.' In the speech, the connection between political, social and economic democracy is developed.

In a society built as 'the Home of the People,' social justice was pursued by means of wage redistribution and taxation. But distribution policy was not enough: 'Politically mature people will not in the long run accept that the most important means of production of their necessities of life, for the retention and extension of their welfare, lies in the hands of a few capitalists who often, in order to satisfy their desire for profit, put aside consideration both for the interests of production and other general interests.'

It would certainly take some time before industrial democracy was

implemented, Per Albin Hansson predicted. But the ambition of the labour movement was a transition of Swedish society to create a Home of the People. It seems natural to return to the thought of the people's home when the labour movement's view of society is to be described. Now, as at that time, the ambition is to create a society of equals. And now, as at that time, it can be established that the developments of the welfare society demand that political democracy and social welfare are supplemented by an extended popular influence over productive resources in the country. The model which describes the Swedish labour movement's goals and means for social development is, therefore, called by us 'the Swedish Home of the People,' (which, in Swedish, is the title of the book from which this chapter comes).

The trade union movement and its wage policy stands at the centre of the model, surrounded by the other essential actors, i.e., the government and the employers. Apart from the actors and their pattern of action, the model also includes essential goals for the labour movement and a period of time for the development of the model. The idea is illustrated by Figure 1.

### Goals and actors

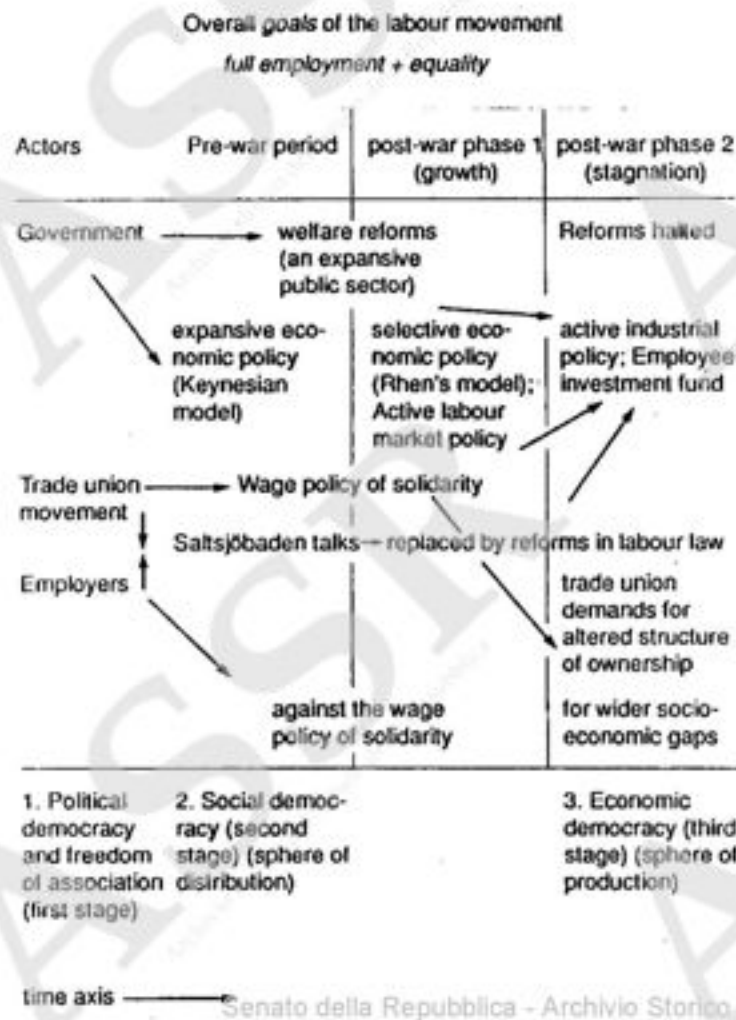
The labour movement's overall goals are stated to be full employment and equality. By equality, what is meant is a wider concept than only distribution of incomes and material utilities. It also includes the idea that social services, such as health care and education, should be available as a right to whoever has the need and not in accordance with their ability to pay.

In the economic-political debate, price stability and the balance in foreign trade are often presented as independent goals. Both of these, of course, constitute vital parts of a successful economic policy for a small economy which is heavily dependent on foreign trade, such as the Swedish economy. But they should, in any case, be regarded as restrictions for policy rather than goals.

The actors in the model are the government and the partners on the labour market. Interaction exists between all three of them as well as in pairs. In the partners' internal relationships, wage policy constitutes the central question but other questions are included, as is the internal mode of behaviour which has been called 'The spirit of Saltsjöbaden.' In the so-called Saltsjöbaden agreement of 1938, rules were constructed for the negotiation procedure to be adopted for the settlement of disputes, for limiting socially dangerous conflicts which mainly affect third parties, and also for the procedure applicable to termination of employment and lay-offs.

The trade unions were thus acknowledged as a full-fledged opposite party in the labour market. The price which was paid was that the employers' right to direct and distribute work was also accepted in practice for a

FIGURE 1  
The Swedish Welfare State Model



long time to come. One effect of the agreement was that the labour market parts acted independently among themselves and without interference from the government. The strong desire for non-involvement in wage formation from the state forced the labour market organizations into taking a heavy national economic responsibility. This, in turn, contributed to stability in the labour market.

### The course of time

Three phases of the modern Swedish social welfare development have been placed on the model's time axis. These are:

- a. The pre-war phase (the thirties)
- b. The post-war phase (period of growth until the middle of the seventies)
- c. The post-war phase 2 (period of stagnation)

It seems natural to choose the thirties as the first phase in the Swedish model, which is based on the strength of the labour movement. It was the crisis politics of the thirties, 'the new economic policy,' with its elements of demand stimulation and deficit financing, which first gave social democracy a new type of reformist self-confidence. It was not bourgeois politics. The non-Socialists fought the crisis politics to a great extent. But nor was it traditional socialist policy. The inspiration came from the liberal Keynes, among others, even if Ernst Wigforss, who pinned the ideas to Swedish social democracy, has pointed out that the susceptibility to Keynes' ideas had partly been created through knowledge of Marxist underconsumption theory.

Social reform policy also made its breakthrough in the thirties. As far as the trade union movement is concerned, the beginnings of a wage policy ideology can be discerned during this time. LO's editor, Albin Lind, coined the term 'wage policy of solidarity' in 1936, and the LO-Congress of 1936 discussed the wage policy of solidarity for the first time. (The wage policy of solidarity = equal pay for equal work and small differentials.)

Towards the end of the thirties, the Saltsjöbaden agreement was concluded. At the same time, reforms in company taxation were implemented which were intended to encourage expensive new investments at the expense of dividends – a Social Democratic alliance with active company owners against passive dividend-coupon cutters. Both the political and the trade union parts of the labour movement seemed to have found a role. Without for a moment questioning the role of capitalism in the sphere of production, efforts were made to considerably influence the sphere of consumption. It was here that the closest and most urgent tasks were seen to lie. A fair distribution of a growing prosperity should be created by a whole people in work. It was this task which the reformist labour movement took upon itself.

The phase of growth from 1945 to 1975 meant a breakthrough and the peak of the Swedish welfare state model. The establishment and extension of the social welfare society has been called 'the second stage' or 'the era of social democracy.' Strong economic growth and a peaceful labour market were the necessary requisites for it. The general expansion policy of the Keynesian model underwent transition to the Rehn model, with its combination of general and selective measures. Labour market policy became the central question of economic policy. Its success can be explained by the fact that the economic-political goal coincided with the trade union goal: labour market policy was also a complement to the wage policy of solidarity, which had its breakthrough during the sixties and reached further successes during the first part of the seventies. The spirit of Saltsjöbaden had its heyday. The LO was intensively engaged in consolidating its wage policy and did not question the employers' and the capital owners' autocratic power over the work-process.

If social welfare policy in a broad sense, often made concrete in demands for a growing public sector, was the axis around which social democratic policy moved, then the wage policy of solidarity can be said to represent the equivalent vital element for the trade union movement. It has succeeded in combining a tradition or history of ideas with economic reality. Around this, there have grown various demands and programmes intended to combine solidarity and equality with efficiency and the development of production. Just this combination of ideology and pragmatism has made the wage policy of solidarity a very powerful force in the trade union movement's forms of organization and methods of work, and the continued development of ideas.

It seems natural that the demands for democratic control of the economy that were pursued during this period, which was so strongly characterised by welfare policy in the field of wages and social questions, were aimed at the production result. And the existing economic system of production actually fulfilled the most important demand made of it quite well – a fast-growing production result. The labour market and industrial policy which emerged during the period was not really aimed at questioning the position of the employers and capital, even if the accusations of just that were many.

As long as social policy represents the undisputed arena for the fight for a better society, and the system of production, with some support from social policy, is capable of achieving constantly growing production and acceptable employment, then perhaps the necessary requirements for generating demands for a change of system are missing.

But there were signs which boded a new era. The old formula started to lose its original power. To build further on the welfare society by continuing to distribute a constantly growing production result, in its logical extension,

no longer promised a new society where the old society's worst shortcomings had been abolished.

With the seventies, a new type of demand emerged. Need and poverty were no longer primarily material. It became apparent that the system of production not only allowed consumption of goods and services, but also a way of organizing production, which meant that it controlled the conditions of life of people in society. Work is a vital part of the conditions of life that the system of production uses, characterizes, classifies, separates and pushes people out of. It creates – at times – a new misery which is social, and not material.

It became all the more obvious that the way of organizing production was the issue which would determine whether we would get a new, different and better society. So legislation was passed on the work-environment, security of employment, and co-determination, and there were the fairly vague demands for economic democracy of the 1975 Party Manifesto.

### The phase of stagnation after the middle of the seventies

Employment and social welfare seem, since the middle of the seventies, to have been threatened in a new way. Capitalism, which was so efficient previously, seemed to be exhausted in the old industrial countries. This ran in two directions. Geographically, production and expansion gravitated to new parts of the world. And financially, there began an avoidance of productive investments. Companies which kept away from direct production, such as banks, stockbrokers, and trading companies, made profits which industrial companies could scarcely dream of.

In this phase of considerably weakened investment willingness in private business – an international phenomenon particularly apparent in Sweden – the demands on society to actively participate in restructuring the economy and in getting investment activities going were raised. The need for selective elements in economic policy became more marked. Developments meant that active labour market policy was developed into an active structural policy. Forced to by reason of employment policy, rather than for ideological reasons, the state took over the ownership of a series of companies hit by crisis – paradoxically enough under a non-Socialist government.

The Social Democratic Party returned to government office with the promise of reinstating Sweden's position as an industrial nation with the help of an active industrial policy. The ideological change cannot be more clearly illustrated. When the powers of private capitalism were visibly weakened, when full employment was threatened and the social work of reform at least temporarily halted, the government directed, for the first time during the post-war era, its main interest towards this sphere of production.

A constantly topical but urgent problem, particularly during an expan-

sion of economic activity, accompanies the wage policy of solidarity. This wage policy, claiming equal pay for equal work and not payment according to profitability, demands restraint on the part of well-paid groups in high-profit companies. Thus, it makes possible higher company profits. At the end of the growth phase the trade unions raised the idea of solving this dilemma by means of employee investment funds, financed through company profits or surplus profits. This suggestion could also be used to solve another still greater dilemma which, as time went on, became more and more important: how to maintain a high level of investment without unwanted consequences for the structure and distribution of wealth.

The development of this question, characterized on the surface by a number of modifications and compromises, is typical for the often difficult road which must be travelled before trade union and political motives can be intertwined to provide a basis for joint action. The original motive was concerned with wages policy, i.e., finding a system which would make it possible to pursue the wage policy of solidarity without increasing the wealth of the capital owners. A second motive was trade-union-political: to strengthen worker-influence in companies by means of co-ownership of the means of production. The third motive was economical-political and was a consequence of the economic developments: to mobilize capital for the country's industrial development, without at the same time favouring the old capital owners. Collective capital formation has thus become an important part of the Swedish model. This involves, in the terminology of the labour movement and in its traditions, entering the third stage – the development of economic democracy – and thus a decisive step from the sphere of distribution to the sphere of production. It may be that the Swedish model, in its extension, shows other exterior features than those which have historically been associated with it. From consensus and compromises with a successful productive capitalism, perhaps the labour movement must take the step toward a greatly increased workers' influence over production.

Labour, with its genuine interest in employment and a dignified life through work, is the natural new driving force which may replace feeble capitalism. But it is not at all certain that the crisis of welfare capitalism will result in the victory of democracy and in increased control for workers over their conditions. It also may well be that the opposite development will be the result in the foreseeable future. Decisive for Sweden and the Swedish welfare model will probably, as usual, be how well the labour movement is capable of understanding and co-operating with the power of development and thus maintaining its unique strength.

## The Nature and Distribution of Welfare

ROBERT ERIKSON AND RUNE ÅBERG

Developments in Swedish society have been painted in increasingly sombre colours in recent years; conditions are hardening and things in general are getting worse, it is often claimed. There are many signs which lead credence to such a view. Unemployment has gone up and real wages down. The national budget has a large deficit, and Sweden has experienced serious imbalance in foreign trade of goods and services.

In other words, the economic crisis is real. But if we look at different aspects of Swedish society over a 10-15-year period the picture becomes a subtler one. There have also been positive changes. The findings of the Level of Living Surveys reported in this book, show that from 1968 to 1981 improvements occurred in several spheres. Housing conditions have improved and the economic resources of the inhabitants of Sweden have grown. People have become more active in their leisure time and in politics. The numbers suffering from impaired mental well-being seem to have dropped, although the health of the Swedish people has not improved otherwise. Working conditions have been ameliorated in some ways, such as in the broadening influence workers have over their own working conditions. But here too there are some signs of deterioration — the number of workers exposed to poisonous substances, noise, vibrations, and inappropriate work postures has increased.

In 1965, the Swedish government set up a Low Income Commission whose task was not so much to put forward suggestions on how to solve the problems of low incomes as to consider the information needed to give the discussion on low incomes an acceptable base. To do this, the Commission set out to describe the conditions of the Swedish population — not only the low income earners — in three respects: income, purchasing power, and level of living. For the final task, a sociologist, Sten Johansson, was asked to make a survey of adult Swedes. This survey was conducted in 1968. In 1974, the then newly-opened Swedish Institute for Social Research was commissioned by Parliament to conduct the survey anew, and the

## 2 Robert Erikson, Rune Åberg

same assignment was repeated in 1981. It is primarily the results from these three surveys that form the basis for the description of developments in Swedish welfare in this book.

When the findings from the first Level of Living Survey were published in 1970 and 1971 — a period characterized by optimism about the future — they received a lot of attention. To the surprise of many, the survey showed that large groups of the population had been left behind during the expansion of the welfare society. Then, as now, these results seemed in conflict with what most people believed had been happening in our society. It was the description of conditions that provoked the most reaction, as the inequality reported was so much greater than people expected. Today, it is the description of the developments in welfare that is in conflict with prevailing conceptions.

We have chosen to use the term 'level of living' although it may sound curious to some readers. It was introduced in Sweden in the first of the surveys analysed in this book and has since become accepted usage in Swedish. Taken originally from UN publications in English, it is an expression which has a wider connotation and less materialistic ring than the more familiar 'standard of living', with its reference mainly to standards of consumption. The distinction between the two seems as relevant in English as it was in the original Swedish and we have therefore continued to use 'level of living' as our basic concept in this British edition.

That the point of departure in this book is the first Level of Living Survey means that we are bound to define and measure the level of living largely in the manner developed in that survey. Although this does imply a limitation, we do not consider it a real drawback. On the contrary, fifteen years' research has proved the fruitfulness of the approach chosen then, as well as its usefulness in describing key elements in the welfare of people.

**Theoretical starting points**

The level of living is assumed to be determined by the choices people have in making decisions which concern their own lives. A high level of living then means that people have a wide scope of action within which they can shape their lives and living conditions according to their own values and needs. An important source of inspiration for the 1968 survey was social policy research in Great Britain, especially that designed by Richard Titmuss (S. Johansson 1970, 1979). The central concept used by Titmuss is 'command over resources'. By basing the definition of level of living on command over resources,

stress is put on the nature of men and women as beings of action. Placing the emphasis here is deeply rooted in sociological theory (see, for example, Boudon 1979).

Using Titmuss as a starting point, level of living was defined as 'the individual's command over resources in the form of money, possessions, knowledge, mental and physical energy, social relations, security, and so on, through which the individual can control and consciously direct his living conditions' (S. Johansson 1970, 25). One limitation of such a definition is that it does not take into account the context in which the resources are to be used. Education, for example, is undoubtedly an important resource, but if no labour market exists where a particular type of education is useful, its value would be limited. The definition therefore should be broadened to read: The level of living is the individual's command over resources in a given context to control and consciously direct his living conditions.

Resources include items such as income, wealth, knowledge, skills, and health. The context refers to conditions that reflect the labour market, the housing market, the educational system, and the health care system. Individuals' resources and the conditions for making use of them together determine the scope of individuals for directing their own lives.

In many cases, conditions are not measured or discussed directly. Instead, they are presented only indirectly as assumptions. An important one, whose applicability is fundamental if the overall approach is to be meaningful, is that democracy prevails. In other words, we assume that within the political system, there is no condition that functions as an effective hindrance to people's use of their resources.

The actual nature of the level of living is not easily or immediately determinable using this definition. If we follow it, level of living will encompass the most important resources and the most important conditions, which, combined, determine the individual's range of action. In making a selection of such factors, therefore, we must rely upon rather general arguments and considerations. They will then not only be based on conceptions about what the most important resources are, but also on assumptions about what constitutes the central conditions of life and essential needs.

A group of experts at the United Nations has attempted to base the level of living concept on such grounds (United Nations 1966). The working group divided the level of living into components, an approach that was further developed for our first survey (S. Johansson 1970, 1979). This led to a concept constructed from nine components:

## 4 Robert Erikson, Rune Åberg

1. Health and access to care
2. Employment and working conditions
3. Economic resources
4. Knowledge and educational opportunities
5. Family and social integration
6. Housing and neighbourhood facilities
7. Security of life and property
8. Recreation and culture
9. Political resources

Similar lists of the elements of the welfare concept have been developed in several countries for the purpose of compiling social statistics. As pointed out by S. Johansson (1979, 54 f.), the lists are remarkably uniform, regardless of the political systems or levels of economic development. Some components such as health, employment, and education appear on all lists. We believe that the central elements which make up the level of living are covered by these components. On the other hand, we do not claim to cover all aspects that could be of significance. The level of living concept is limited to factors that, at least in part, are regulated through collective decisions and are the object of collective political responsibility. This explains why factors such as talent and climate are not included in the level of living concept.

After limiting the range of the level of living with the help of nine components, the problem remains of choosing indicators or measures that accurately represent actual circumstances. The selection of indicators is an attempt to find a number of valid indicators among all the possible ones. For the construction of the questionnaire, expertise in the different areas enabled us to choose indicators which would incorporate the intended components as much as possible. The technical quality of the indicators was tested in different ways, and we avoided using those appearing to be defective.

The level of living relates to people's actual circumstances. For the purpose of measuring these, we asked the interviewees to describe their circumstances. We have used so-called *descriptive indicators*. The alternative was to use *evaluative indicators*, that is, allowing the interviewees to express the level of their satisfaction with different aspects of their situation.<sup>1</sup> The valuation by individuals of their situation is not only influenced by the actual situation, but also by their aspiration level, what they consider rightfully theirs or what level they think they ought to reach. Descriptive indicators are not without problems, but they are not influenced by variations in the aspiration level to the same degree as are evaluative indicators, and are thus preferable

for our purposes.

One problem with studies of change is that the selected indicators may indeed cover important aspects of the component they are meant to measure at a specific point in time, but be less relevant at another point in time. Over a long period, for example, it has been extremely helpful to measure housing standards by access to running water, sewer drainage, toilets, and central heating. However, when there is almost universal access to these basic conveniences, it is no longer possible to measure the distribution and change in the housing standard with these indicators. But for such a relatively short period as is covered by our measurements, we are of the opinion that only one indicator, in fact that of housing standard, has decreased in relevance.

## Principles for description

The first Level of Living Survey was conducted in the spring and early summer of 1968. About 6000 Swedes between the ages of 15 and 75 were interviewed. Methods previously used for measuring opinion were used for collecting information about actual living conditions of the population. A similar approach had been applied earlier within single areas such as the level of unemployment, but not so comprehensively.

In 1974, The Swedish Institute for Social Research conducted what was, for most purposes, a replication of the first Level of Living Survey. After adding six cohorts of young people and newly-arrived immigrants, the remaining people under the age of 76 were interviewed again using essentially the same questionnaire as before. Another similar survey was conducted in 1981.

In these surveys, the people selected have been asked to describe their living conditions by answering a series of questions in standardized interviews. The questions concerned the nine Level-of-Living components, as well as occupation and other conditions.

A starting point for the presentation in this book has been that the developments we describe are to be in some way or another assessed by the reader. The question then arises of how to formulate a description which is relevant to most people in their assessment and evaluation of Swedish developments. This requires a criterion against which the element to be evaluated can be measured.

As a rule, no such criterion appears in the form of a predetermined desirable development or a specific desirable condition. Perceptions about what should be striven after vary among individuals and groups in our society. Sometimes, however, these perceptions are incorporated into the political process and expressed as norms against which a condition or trend can be assessed. They then often take the form of a limit below

which no one should fall. Such is the case for limits for density found in housing policies. Such norms can be seen as an expression of social policy ambitions of the type embraced in 'the social citizenship' (Marshall 1950).

Marshall viewed citizenship as a collection of rights and divided them into three groups: civil, political, and social. Civil rights constitute the prerequisites for personal freedom; the individual's independence and equality before the law, freedom of thought, expression, and religion, and the right to own property and to make contracts. Political citizenship is built on the right to participate in political decision-making. Social citizenship encompasses the right to a certain economic security, and the right to participate in social life as a fully-fledged member of society according to the norms prevalent in the society.

From the right to participate in social life and be met with regard and respect are derived the rights to a basic education, to a certain housing standard, and to a minimum economic standard. Marshall's social citizenship can perhaps be seen as a relatively modest distribution policy ambition that aims at providing all members of society with a basic level of security. This type of policy, endeavouring to raise all citizens above the minimum levels in various areas, but where market mechanisms are allowed to determine the distribution above these levels, is usually called a *marginal social policy*.

In social policy discussion since the war, the ambition, at least in Scandinavia, has been higher than merely keeping the poor out of the clutches of misery. Social policy, it has been said, should not aim merely at improving the conditions of the poorest, but rather operate as a support system for all citizens. In an *institutional social policy* (see Titmuss 1974, 30-31), an attempt is made to provide solutions that satisfy the demands and needs of all citizens. Day-care centres and schools should be so good that members of all classes will want their children to attend; public care should be of such quality that demand for private care will disappear; everyone should have access to public housing, and so on.

With this in mind, the questions of distribution gain an enhanced significance for assessing society's development: to what degree are health care and housing dispersed according to need and to what degree according to resources? Are education slots allocated according to the parents' resources, or to the pupils' needs, talent, and interest? Of importance is also how systematic the distribution is, that is, to what degree problems in different components tend to befall the same individuals, and whether individuals with problems are concentrated in certain population groups. The goals of distribution policy, however, are seldom fixed; instead, they are manifested in terms of a 'direction of

movement' or in general ideas about how welfare should be transformed and how it should be distributed among different groups in society.

What the desirable distribution would be is thus unclear and disputed. Nor is there any agreement about the extent to which the actual distribution is to be determined by political interventions or market mechanisms. In other words, how people assess an existing distribution is dependent upon their political values and other interests, but also upon the causal mechanisms which they believe have brought it about. This book contributes nothing directly to these issues. We do not offer our version of the ideal distribution of resources. Moreover, the causal analyses are meagre. Our primary goal is to describe the development in the level of living by outlining the average developments for the entire population, and by describing it in such a way that it facilitates the discussion on distribution policies. For the latter purpose, we consider it be crucial to prioritize a description showing the extent to which the living conditions of people are related to their place in the social and demographic structure.

More precisely, we try to answer three questions for all components: Has the level changed from 1968 to 1981? Are there differences among the sexes, classes, types of community, or different age groups? Have these differences increased or decreased over time? A specific development will be appraised differently depending on individual values. We have attempted to formulate the description so that judgements based on different ideologies should be possible to make, and have therefore described the structure by using the variables that have played the greatest role in the distribution discussion — sex, age, class, and type of community.

During the period studied, at least three of our background variables played significant roles in the public debate. At the end of the 1960s, population movements were extensive and the urbanization process was a topic of debate. Living conditions in the cities were compared to those prevailing in rural areas or in smaller towns. In the political arena, it has always been important to ensure that the regional dimension is represented.

Class is undoubtedly the most important dimension in Swedish politics. It is along class lines that interests are grouped when the crucial distribution decisions are made. The Swedish party structure, therefore, mirrors this dimension to a large extent. Class differences in society also came to occupy a central place in the public debates of the early seventies.

During the latter part of the seventies, the question of the position of women took an increasingly prominent position in discussions and in the political sphere. Equality between the sexes became a political goal as

women and women's organizations fought for their interests more vigorously than before.

The variable that has not so far been of the same importance as the others in promoting particular interests and in distribution policy is that of age or generation. But with a more rapid growth in the number of elderly people and the distribution conflicts this can occasion, it is not impossible that the generational antagonisms will be pushed increasingly to the forefront of political battles.

The four background variables are dissimilar in nature. Sex is a given property that does not change during one's lifetime. In contrast, people's needs and life styles change as they grow older. Class and type of community by nature lie between these two extremes, in that it is possible to change both class and type of community; but as a rule people remain stable in both factors over long periods of time.

This difference in the nature of the variables probably influences their significance in the distribution discussion. That age differences have not before carried any ideological weight is perhaps due to the fact that all people live through different ages.

The stability referred to in the areas of residence and class is fundamental to the distribution-policy relevance of type of community and class. If a regular life for most people includes mobility between classes, for instance, this variable loses much of its significance for the distribution discussion. For this reason, it is meaningful to look at the scope of such mobility.

To describe changes in the level of living in our country that are relevant for the assessment of distribution policy making, we have described for all level-of-living components: (i) the average change since 1968; (ii) the differences between categories of citizens as defined by the variables given above, and finally (iii) how these differences have changed.

In this way, we get a picture of how the different level-of-living components are distributed in the social and demographic structure and of changes over time in that respect. We can also see whether it is the same population groups that are ill-favoured as regards the various components. On the other hand, with this approach we cannot determine whether it is the same *individuals* who have problems or are disadvantaged in several areas. Therefore, in the final chapter we will describe to what degree problems in one area are linked to or coexist with other problems. It is in principle an uncomplicated issue as to how the findings of this analysis should be interpreted from the point of view of distribution. The greater the coexistence among components, the more systematic the functioning of the distribution processes in our society.

### Some findings

The findings from the three Level of Living Surveys are presented in the coming chapters component by component; one chapter will discuss the question of health, another education, and so on. The questions we have posed nevertheless require a description of the changes in the level of living according to the dimensions of the social and demographic structure. To this end, we will finish this chapter by summarizing the main trends found in the material as they emerge if we focus on changes in differences among the categories of the socio-demographic structure.

#### *Women's increased entry into the labour market*

Perhaps the most conspicuous finding is related to the impressive changes in women's living conditions. The most significant aspect of this change is that women are entering the labour market at a growing rate. This entry, however, is not taking place under the same circumstances or on the same conditions as men's. Sex differences in the length and direction of education remain. Women also display a weaker tendency than men to move upwards socio-economically during their professional career. It is uncertain whether this pattern has changed, but a somewhat declining sex-segregation among young people may be an indication of some degree of equalization evolving. Sex segregation on the Swedish labour market, however, is still extensive.

It is to part-time work in the public sector that the newly employed women have moved. Women are overrepresented in unqualified work, have less independence at the job, and are underrepresented in management and among supervisors. They are more often than men physically and mentally exhausted after work. Very small advances towards equality can be discerned. As regards income, there has been some change. Women's incomes have increased in line with the increased degree of their gainful employment but both sex segregation and the ubiquitous part-time work among women are the reasons for their lower incomes. However, even among full-time working women in the same occupational groups, women receive lower incomes than men, although these differences have somewhat abated.

Women's lives outside their jobs changed to some degree during the study period, most likely as a result of their increased labour-force participation. Women's responsibility for the household still completely overshadows that of men, but movement towards a levelling is seen. Women maintain contact with relatives to a much higher degree than men, but otherwise the scope of social relations is not different between the sexes. In one area, that of political and union activities, women have increased their activity level at a faster pace than men. Consequently, the

difference in activity level between the sexes has decreased as regards degree of organization, political association, and opinion formation, but not in union work.

We have not observed any changes in the health differences between the sexes. Women have mental and physical complaints more often than men. Their utilization of health care is greater, but their lives are also longer. Moreover, the risk of death for middle-aged men has increased, whereas it continues to decrease for women of the same ages. The risk of meeting with crime or accidents has been less for women than for men for the entire period.

*Class differences have decreased slightly*

The size of the social classes was modified during this period. The working class decreased in size, and salaried employees, on both the middle and upper levels, became more numerous. The class boundaries have also perhaps become somewhat less distinct because more households have members working in different classes, and because mobility between classes — both between and within generations — has risen.

It has also become somewhat more common that children from working-class families receive higher education, but the educational opportunities are still quite unequally divided among the classes. This makes the opportunities on the labour market different for children from workers' homes than for children from the homes of salaried employees — they choose different occupational paths and begin working at different ages. The risk of unemployment is much greater in the working class than in the other classes. However, the differences are less for young people than in other age brackets since the risk of unemployment has increased for young people in the non-manual classes.

It is almost a truism that working conditions are not the same for members of the different classes, since occupation is the basis for class assignment. It is more common for workers than for non-manual employees that their physical workload is heavy, their independence low, their work environment unhealthy in various ways — noise, dirt, handling of poisonous substances, jolting and vibrations — their working hours inconvenient, job qualifications low, and jobs monotonous. Less common are jobs demanding heavy mental exertion. Nor are extremely long working hours common among workers. The differences in working conditions among the classes did not change appreciably during this period.

Workers have always received lower wages for their work than have the middle- and upper-classes, and their wealth is substantially lower. But considerable equalization in incomes has occurred, whereas changes

are more doubtful as regards wealth. A large part of the capital formation of households has been linked to residence. Those who invested in their own residence, often small detached houses, have made capital gains, fostered among other things by inflation and tax relief. Because the tremendous growth in the number of small houses is mainly attributable to the middle class, a large share of the capital gains have also landed there. Differences in residential patterns with regard to form of tenure have more likely widened among the classes.

The differences in economic resources are reflected, not only in residences, but in disparities in access to resources for leisure enjoyment — summer cottages, boats, and holiday trips. We did not observe any change worth mentioning in the distribution of these resources. The unequal property distribution also resulted in the upper class running a greater risk of crime connected with property. The risk of being exposed to violence, however, is greatest in the working class.

For the leisure activities studied here, the level of activity is lowest in the working class and highest among the higher salaried employees and large-scale employers. This applies to cultural events as well as to entertainment and outdoor activities; it is also true for other activities such as degree of political organization. All the differences have decreased except those for political activity.

The dissimilarities in living conditions are also manifest in people's health. Disabilities, extreme pain, circulation difficulties, decaying teeth, fatigue, and impaired mental well-being, are all problems that affect the working class more than salaried employees. These differences are revealed in corresponding gaps in health care consumption and mortality. There has been no levelling off of health differences.

*The young get an education, the aged get better finances*

Different ages represent different stages in the life cycle and with that, differences in needs and life styles. Many differences are seen as natural. When one is young, education, entry into working life, and building families, are central activities. As is well-known, our study period saw the prolongation of the time spent in education, and the entry into the labour market occurring at higher ages. The expansion of the educational system also meant that the generational gaps in education have grown. This has not, however, led to the older generations being squeezed out of the labour market.

It is for young people that the risk of unemployment has increased. It also seems to be the case that young people are taking unqualified and dull jobs more than before. The general wage equalization in society has in any case meant that the incomes of the economically active young people are approaching those of other groups. However, the age group

## 12 Robert Erikson, Rune Åberg

that has witnessed the greatest improvement in economic resources is the pensioners. The income gulfs between age brackets has thus decreased.

As was to be expected, the use of free-time is widely divergent among the age groups. Young people dominate those who make use of entertainment and outdoor activities. Political activities are fairly uniformly divided among the ages.

Single living is most common among the young and the old. Young people run a much greater risk of being victims of crime than do older people. Young people associate mainly with friends and acquaintances, while relatives dominate the social circles of older people. In these aspects, there has not been much change. Nor has there been much regarding the health dissimilarities among age groups.

*Relationships among types of community are stable*

The differences in the level of living among types of community are consistently relatively small and stable. One area where the differences have remained the same is on the labour market. Manual labour, physically heavy work, and jobs with low qualifications are overrepresented in rural areas, and underrepresented in urban areas. We also know from other studies that the risk of unemployment is high and the level of employment lower in the country than in the larger and more differentiated labour markets in the big cities. Educational opportunities are also better there, which is why people who have grown up in cities have higher levels of education than those from the country. Socializing with friends is similarly widespread in all types of community, but city-dwellers have small family circles and live alone more often. People living in rural areas are more often active in their political parties. Union activity is also lowest in the big cities. People's health is about the same everywhere. One exception to this is the metropolitan areas where fatigue and impaired mental well-being are more prevalent than elsewhere. Those who live in big cities run a greater risk than others of crime. None of these differences in the level of living among types of community show any tendency to change over time.

*Coexistence of problems*

There is a general tendency towards coexistence of problems in the welfare components, indicating that a person with problems in one area runs a higher risk than other people of having problems in others. However, the proportion of individuals in the population with multiple problems dropped sharply from 1968 to 1981. The nature of the coexistence is unchanged although in so far as a person with problems in one component has a stable greater relative risk than others for having further problems.

At the same time, the risk of having problems in several areas is relatively high for older people, for women, and for members of the working class. Obviously, the person fitting into all three categories at the same time runs a particularly high risk, that is older working-class women.

The absolute differences among classes, sexes, and age groups in the proportion with multiple problems decreased from 1968 to 1981. The relative differences were reduced only between the sexes — and then rather moderately.

*Are we heading towards fewer differences?*

This survey has shown that people's living conditions are quite disparate depending on their position in the social and demographic structure. But the changes we have observed move mainly in the direction of diminishing differences. Expressed in a different manner, the level of living has tended to become somewhat less dependent on sex, class and age. Accordingly, the level of living within the areas we have dealt with is increasingly becoming more equitably distributed.

This has all occurred in a period of general amelioration within many level-of-living areas, but at the same time we know that the years just before the latest survey were characterized by declining real incomes and a lower demand for labour power. Also in recent years, we have seen signs of increased wage differentials. Growing imbalances in the economy seem to make cuts in public expenditure unavoidable. Conflicts in distribution policy discussions have become sharper. This might imply that the rise in level and the equalization of the economic resources established here for the seventies will not continue in the eighties. Whether this is the case and, if so, what the effects are on the remaining level-of-living components will determine the developments in welfare for the remainder of the century.

*Note*

1. Descriptive and evaluative indicators are often referred to as objective and subjective indicators respectively.

The Swedish Model

The Swedish Welfare State Model

Anna Hedborg and Rudolf Meidner

Extract from the book 'Folkhemsmodellen' (Trans: The People's Home Model) by Anna Hedborg & Rudolf Meidner, Borås: Rabén & Sjögren, 1984.

The concept of 'The Swedish model'

Is there a Swedish model? The fact that the expression exists does not mean that its meaning is clear. On closer reflection, the repeated use of the term can most simply be explained by its vague meaning. It can signify almost everything regarded as typically Swedish.

It has, for example, stood for 'The Middle Way,' in which a reformist labour movement seeks far-reaching compromises with other interest groups in order to achieve the goals of welfare policy. Consensus and co-operation between independent partners and a peaceful labour market become, in this context, important characteristics of the Swedish model.

Another description is linked to the mixed economy, which chiefly retains the market economy within the sphere of production, but at the same time has large-scale ambitions in the sphere of distribution policy. In this, it makes use of comprehensive social policies to achieve a re-distribution, characterised by justice and equality.

Finally, the Swedish model has also been used in a narrower sense, as a description of a specific form of economic policy which strives for full employment with retained price stability. This, the so-called Refin model,

links a restrictive general economic policy with selective measures for job creation.

Obviously, all of these descriptions cover essential elements of post-war developments in Sweden. Consensus and a peaceful labour market are typical elements which many have seen as positive, even if others have had negative attitudes toward them. The extreme left has often regarded the consensus and willingness to compromise as concessions to capital. These concessions involve giving up the class struggle and efforts to change the structure of ownership in exchange for economic growth and certain social welfare reforms – reforms which are incapable of touching the core of the capitalist system.

A mixed economy, with state influence centred on a rapidly growing public sector, is likewise a characteristic of Sweden's development. Criticism has mainly come from the right in this case. In spite of the non-involvement in the sphere of production, the growing public sector activities have been regarded as a threat to the market economy. Finally, the Rehn model has, without doubt, been essential for the emergence of the ambitious Swedish labour market policy which has become such an essential element of what is often seen as a Swedish model.

As a framework for a study of the Swedish model, however, these three descriptions are not sufficient. Even if they are put together, the explanation as to what really is specifically Swedish in the Swedish model is insufficient. Consensus in politics exists elsewhere. In fact, it is more typical in Switzerland and Finland than in Sweden. And, in any case, Switzerland, Finland and Sweden do not appear to have much in common in this area. A peaceful labour market is a characteristic of other countries, such as West Germany, but this does not cause anyone to talk of 'The German Model.' A mixed economy with a public sector growing as the GDP increases, measured as a proportion of the GDP, is one of the most typical and recurring elements of western industrial societies. And, in the same way, most of these countries pursue a labour market policy, though on a smaller scale.

The coincidence and consistency of these different statements could perhaps be said to be specifically Swedish. It was possible to combine an unusually high degree of harmony in the labour market, an unusually large public sector, and an unusually ambitious labour market policy with an unusually high rate of employment and an unusually comprehensive welfare policy. But, since not a single one of the circumstances mentioned here is unique, other than in terms of degree, it remains to be explained why they have been able to characterize Swedish development, and only Swedish development, to such a great extent.

Was it luck? A number of internal and external conditions are naturally part of the framework which has made Swedish development possible. However, we find that the kernel of the Swedish model, without which the

contemporaneity and consistency of the various expressions it has taken cannot be explained, is the Swedish labour movement's unique position. Swedish economic and social policy cannot be understood without reference to the strength and structure of the trade union organizations. With an organization rate of 80% (in real industry, 90%) of those who can be organized, Sweden is in the forefront internationally. This phenomenon itself lacks a really convincing explanation. The general Swedish tendency to organize all the various social areas (for example, employers, tenants, etc.) has been put forward as a hypothesis. So also has the long traditional collaboration between the trade union movement (LO) and the social-democratic party. Finally, the Swedish trade union structure – i.e., the organization of trade unions in accordance with the industrial principle without confessional, language or political division – has been pointed out as an important element.

Our task here, however, is less that of explaining the trade union movement's strength, structure and goals which, seen internationally, undoubtedly emerge as a special case. The existence of a trade union movement which is not only numerically strong, but also influential, ideologically vital and permeated by ambitions towards equality is a fact. We believe that this constitutes a more significant element of the Swedish model, rather than being one among many equivalent background factors. In fact, the trade union movement has, as we shall later show, to a great extent been the inspirer and the initiator of the process whose exterior manifestation has been called the Swedish model.

Of course, there have also been other actors who have had an essential and often decisive role for the path which Swedish social development has taken. Two obvious ones are the government and the employers. But governments and employers are stronger and more significant in other countries. The tension, and its relaxation, which has characterized Swedish development can only be explained when an unusually strong trade union movement is introduced into the triangular drama between these three actors.

A society's economic, political and social development always involves a dialectical process. External and internal conditions create the circumstances which form the various actors and their ideas. But the ideas and aspirations of various groups can also affect developments. In this area of tension, history and the images of reality are formed.

It remains to be explained why a strong trade union movement, over several decades, chose consensus and co-operation rather than opposition and conflict when protecting its many members' interests. This strategy of co-operation has been described by Walter Korpi as the historical compromise. Was there anything in the Left's accusations of treachery to the fundamental socialist idea? Or was the Right correct in fearing that the rapidly

increasing public sector would lead, by the back door, to a breakdown of the market economy and to economic planning and socialism?

The explanation is probably far simpler: the strategy proved quite successful. The goals to which the trade union movement had given priority were met quite well. And no-one thought that they could have been fulfilled better in any other way.

When demand grows and the conditions of production are good, and when the good conditions appear to be long-lasting, the capital owners invest in expansion through production. During the post-war period, those were the conditions existing in Sweden. The labour movement, which in its post-war programme was prepared for a post-war depression and for making the interventions which would in that case be necessary to get production going, could instead note how production capacity was taken up by the old capital owners.

The strategy was thus rapidly changed. Instead of interference and intervention, collaboration became the basis of the model. The material ground for this was capitalism's success in the area of reconstruction and social expansion. It produced, expanded and provided employment. On the level where 'understandings' of the world are formed, 'socialism' seemed to have been somewhat overplayed. If one could only make use of and distribute the fruits of capitalism – and perhaps also smooth the way and remove obstacles to a still more effective economy – it seemed that we could move towards a better society without socialism. There are many examples showing that more or less constant expansion in business activity and growth were understood to be the natural economic state. This was the proof that developments were going forward and that the powers of development could perhaps be mastered better with the help of Keynes than with that of Marx.

And the labour movement was strong. It was in office and had been so for a long time. Thus it had a decisive influence on the social welfare policy, which was built up with the help of the growing efficiency of the production system. Social security was growing all the time and one could clearly experience how society did, in fact, become better in important areas with the help of the peaceful collaboration between the private business community and the social-democratic state. In addition, the labour movement, through the trade union movement, was strong in the labour market. The trade union movement recruited growing numbers and managed to coordinate its actions better. The question was whether the difficulties of convincing their own members of the justice of levelling incomes and social benefits were not seen as at least as great an obstacle to a faster development towards equality and justice as was the employers' opposition.

It was not only the labour movement which saw itself as strong and the balance of power with capital as quite successful. This was also felt by the

employers. In Sweden, a fairly successful social democracy was seen as something quite natural and fully possible to live with. Even employers, at least abroad, could express great pride in the Swedish model's excellence.

It was this balance of power which provided an important explanation for the success of the Swedish model. At least up until the seventies, the strength of the labour movement led to an unusually stable industrial peace. Strength does not constantly have to be proved by means of open conflict if its existence in itself is enough to maintain desired values and ensure that progress goes in the right direction.

### The welfare state model

The model can now be described more systematically. Models can be formulated at various levels. The so-called Rehn model, with its emphasis on labour market policy, is perhaps the most formalized economical and theoretical part of the so-called Swedish model. However, we find that the requirement for correctly understanding the Rehn model's role and its possibilities to influence development is that this model is put into the wider context without which it would probably never have emerged nor played the role that it has.

The higher level, which constitutes the circumstances and prerequisites for the Rehn model, can also be described systematically and in a language of models. Since we stress the importance of a strong labour movement to explain Swedish development, the perspective of the overall social level will be that of the labour movement, summarized here in the idea of a society organized as 'The People's Home.'

'The good society is a society which functions like a good home,' said Per Albin Hansson in a famous speech in the Riksdag (The Swedish Parliament) in 1928 (where he coined the expression of society organized as a good home, a 'People's Home': 'In a good home, equality, consideration, co-operation, helpfulness prevail. Applied on the large scale this would mean the breaking-down of all social and economic barriers, which now separate citizens into privileged and deprived, into masters and dependents, into rich and poor, propertied and impoverished, plunderers and plundered.' In the speech, the connection between political, social and economic democracy is developed.

In a society built as 'the Home of the People,' social justice was pursued by means of wage redistribution and taxation. But distribution policy was not enough: 'Politically mature people will not in the long run accept that the most important means of production of their necessities of life, for the retention and extension of their welfare, lies in the hands of a few capitalists who often, in order to satisfy their desire for profit, put aside consideration both for the interests of production and other general interests.'

It would certainly take some time before industrial democracy was

implemented, Per Albin Hansson predicted. But the ambition of the labour movement was a transition of Swedish society to create a Home of the People. It seems natural to return to the thought of the people's home when the labour movement's view of society is to be described. Now, as at that time, the ambition is to create a society of equals. And now, as at that time, it can be established that the developments of the welfare society demand that political democracy and social welfare are supplemented by an extended popular influence over productive resources in the country. The model which describes the Swedish labour movement's goals and means for social development is, therefore, called by us 'the Swedish Home of the People,' (which, in Swedish, is the title of the book from which this chapter comes).

The trade union movement and its wage policy stands at the centre of the model, surrounded by the other essential actors, i.e., the government and the employers. Apart from the actors and their pattern of action, the model also includes essential goals for the labour movement and a period of time for the development of the model. The idea is illustrated by Figure 1.

### Goals and actors

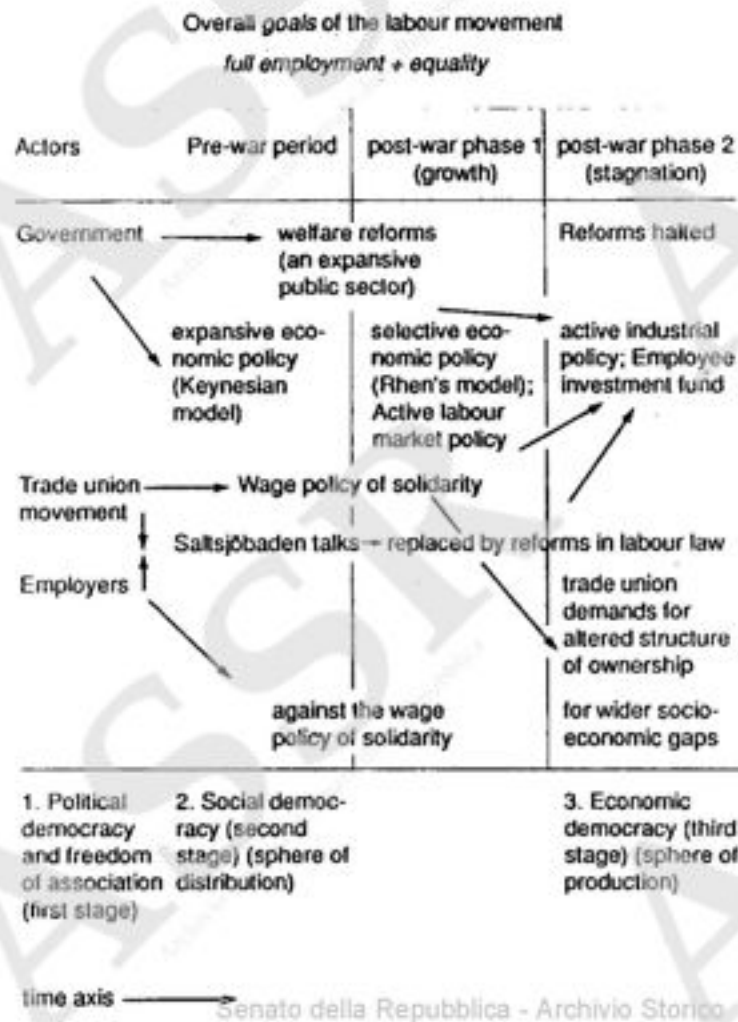
The labour movement's overall goals are stated to be full employment and equality. By equality, what is meant is a wider concept than only distribution of incomes and material utilities. It also includes the idea that social services, such as health care and education, should be available as a right to whoever has the need and not in accordance with their ability to pay.

In the economic-political debate, price stability and the balance in foreign trade are often presented as independent goals. Both of these, of course, constitute vital parts of a successful economic policy for a small economy which is heavily dependent on foreign trade, such as the Swedish economy. But they should, in any case, be regarded as restrictions for policy rather than goals.

The actors in the model are the government and the partners on the labour market. Interaction exists between all three of them as well as in pairs. In the partners' internal relationships, wage policy constitutes the central question but other questions are included, as is the internal mode of behaviour which has been called 'The spirit of Saltsjöbaden.' In the so-called Saltsjöbaden agreement of 1938, rules were constructed for the negotiation procedure to be adopted for the settlement of disputes, for limiting socially dangerous conflicts which mainly affect third parties, and also for the procedure applicable to termination of employment and lay-offs.

The trade unions were thus acknowledged as a full-fledged opposite party in the labour market. The price which was paid was that the employers' right to direct and distribute work was also accepted in practice for a

FIGURE 1  
The Swedish Welfare State Model



long time to come. One effect of the agreement was that the labour market parties acted independently among themselves and without interference from the government. The strong desire for non-involvement in wage formation from the state forced the labour market organizations into taking a heavy national economic responsibility. This, in turn, contributed to stability in the labour market.

### The course of time

Three phases of the modern Swedish social welfare development have been placed on the model's time axis. These are:

- a. The pre-war phase (the thirties)
- b. The post-war phase (period of growth until the middle of the seventies)
- c. The post-war phase 2 (period of stagnation)

It seems natural to choose the thirties as the first phase in the Swedish model, which is based on the strength of the labour movement. It was the crisis politics of the thirties, 'the new economic policy,' with its elements of demand stimulation and deficit financing, which first gave social democracy a new type of reformist self-confidence. It was not bourgeois politics. The non-Socialists fought the crisis politics to a great extent. But nor was it traditional socialist policy. The inspiration came from the liberal Keynes, among others, even if Ernst Wigforss, who pinned the ideas to Swedish social democracy, has pointed out that the susceptibility to Keynes' ideas had partly been created through knowledge of Marxist underconsumption theory.

Social reform policy also made its breakthrough in the thirties. As far as the trade union movement is concerned, the beginnings of a wage policy ideology can be discerned during this time. LO's editor, Albin Lind, coined the term 'wage policy of solidarity' in 1936, and the LO-Congress of 1936 discussed the wage policy of solidarity for the first time. (The wage policy of solidarity = equal pay for equal work and small differentials.)

Towards the end of the thirties, the Saltsjöbaden agreement was concluded. At the same time, reforms in company taxation were implemented which were intended to encourage expensive new investments at the expense of dividends – a Social Democratic alliance with active company owners against passive dividend-coupon cutters. Both the political and the trade union parts of the labour movement seemed to have found a role. Without for a moment questioning the role of capitalism in the sphere of production, efforts were made to considerably influence the sphere of consumption. It was here that the closest and most urgent tasks were seen to lie. A fair distribution of a growing prosperity should be created by a whole people in work. It was this task which the reformist labour movement took upon itself.

The phase of growth from 1945 to 1975 meant a breakthrough and the peak of the Swedish welfare state model. The establishment and extension of the social welfare society has been called 'the second stage' or 'the era of social democracy.' Strong economic growth and a peaceful labour market were the necessary requisites for it. The general expansion policy of the Keynesian model underwent transition to the Rehn model, with its combination of general and selective measures. Labour market policy became the central question of economic policy. Its success can be explained by the fact that the economic-political goal coincided with the trade union goal: labour market policy was also a complement to the wage policy of solidarity, which had its breakthrough during the sixties and reached further successes during the first part of the seventies. The spirit of Saltsjöbaden had its heyday. The LO was intensively engaged in consolidating its wage policy and did not question the employers' and the capital owners' autocratic power over the work-process.

If social welfare policy in a broad sense, often made concrete in demands for a growing public sector, was the axis around which social democratic policy moved, then the wage policy of solidarity can be said to represent the equivalent vital element for the trade union movement. It has succeeded in combining a tradition or history of ideas with economic reality. Around this, there have grown various demands and programmes intended to combine solidarity and equality with efficiency and the development of production. Just this combination of ideology and pragmatism has made the wage policy of solidarity a very powerful force in the trade union movement's forms of organization and methods of work, and the continued development of ideas.

It seems natural that the demands for democratic control of the economy that were pursued during this period, which was so strongly characterised by welfare policy in the field of wages and social questions, were aimed at the production result. And the existing economic system of production actually fulfilled the most important demand made of it quite well – a fast-growing production result. The labour market and industrial policy which emerged during the period was not really aimed at questioning the position of the employers and capital, even if the accusations of just that were many.

As long as social policy represents the undisputed arena for the fight for a better society, and the system of production, with some support from social policy, is capable of achieving constantly growing production and acceptable employment, then perhaps the necessary requirements for generating demands for a change of system are missing.

But there were signs which boded a new era. The old formula started to lose its original power. To build further on the welfare society by continuing to distribute a constantly growing production result, in its logical extension,

no longer promised a new society where the old society's worst shortcomings had been abolished.

With the seventies, a new type of demand emerged. Need and poverty were no longer primarily material. It became apparent that the system of production not only allowed consumption of goods and services, but also a way of organizing production, which meant that it controlled the conditions of life of people in society. Work is a vital part of the conditions of life that the system of production uses, characterizes, classifies, separates and pushes people out of. It creates – at times – a new misery which is social, and not material.

It became all the more obvious that the way of organizing production was the issue which would determine whether we would get a new, different and better society. So legislation was passed on the work-environment, security of employment, and co-determination, and there were the fairly vague demands for economic democracy of the 1975 Party Manifesto.

### The phase of stagnation after the middle of the seventies

Employment and social welfare seem, since the middle of the seventies, to have been threatened in a new way. Capitalism, which was so efficient previously, seemed to be exhausted in the old industrial countries. This ran in two directions. Geographically, production and expansion gravitated to new parts of the world. And financially, there began an avoidance of productive investments. Companies which kept away from direct production, such as banks, stockbrokers, and trading companies, made profits which industrial companies could scarcely dream of.

In this phase of considerably weakened investment willingness in private business – an international phenomenon particularly apparent in Sweden – the demands on society to actively participate in restructuring the economy and in getting investment activities going were raised. The need for selective elements in economic policy became more marked. Developments meant that active labour market policy was developed into an active structural policy. Forced to by reason of employment policy, rather than for ideological reasons, the state took over the ownership of a series of companies hit by crisis – paradoxically enough under a non-Socialist government.

The Social Democratic Party returned to government office with the promise of reinstating Sweden's position as an industrial nation with the help of an active industrial policy. The ideological change cannot be more clearly illustrated. When the powers of private capitalism were visibly weakened, when full employment was threatened and the social work of reform at least temporarily halted, the government directed, for the first time during the post-war era, its main interest towards this sphere of production.

A constantly topical but urgent problem, particularly during an expan-

sion of economic activity, accompanies the wage policy of solidarity. This wage policy, claiming equal pay for equal work and not payment according to profitability, demands restraint on the part of well-paid groups in high-profit companies. Thus, it makes possible higher company profits. At the end of the growth phase the trade unions raised the idea of solving this dilemma by means of employee investment funds, financed through company profits or surplus profits. This suggestion could also be used to solve another still greater dilemma which, as time went on, became more and more important: how to maintain a high level of investment without unwanted consequences for the structure and distribution of wealth.

The development of this question, characterized on the surface by a number of modifications and compromises, is typical for the often difficult road which must be travelled before trade union and political motives can be intertwined to provide a basis for joint action. The original motive was concerned with wages policy, i.e., finding a system which would make it possible to pursue the wage policy of solidarity without increasing the wealth of the capital owners. A second motive was trade-union-political: to strengthen worker-influence in companies by means of co-ownership of the means of production. The third motive was economical-political and was a consequence of the economic developments: to mobilize capital for the country's industrial development, without at the same time favouring the old capital owners. Collective capital formation has thus become an important part of the Swedish model. This involves, in the terminology of the labour movement and in its traditions, entering the third stage – the development of economic democracy – and thus a decisive step from the sphere of distribution to the sphere of production. It may be that the Swedish model, in its extension, shows other exterior features than those which have historically been associated with it. From consensus and compromises with a successful productive capitalism, perhaps the labour movement must take the step toward a greatly increased workers' influence over production.

Labour, with its genuine interest in employment and a dignified life through work, is the natural new driving force which may replace feeble capitalism. But it is not at all certain that the crisis of welfare capitalism will result in the victory of democracy and in increased control for workers over their conditions. It also may well be that the opposite development will be the result in the foreseeable future. Decisive for Sweden and the Swedish welfare model will probably, as usual, be how well the labour movement is capable of understanding and co-operating with the power of development and thus maintaining its unique strength.

## Filippine: forte tensione alla vigilia delle elezioni

Sale la tensione nelle Filippine, ormai quasi alla vigilia di un nuovo importante appuntamento elettorale: quello del 18 gennaio per le amministrative locali. Ancora tre morti ieri fra i candidati ai seggi locali: ma sono ormai 63 gli uccisi dall'inizio della campagna elettorale, il 1. dicembre scorso, e si teme che il bilancio possa ulteriormente aggravarsi fino a lunedì. Le ultime tre vittime di ieri sono state tutte trovate morte — e uno di loro con evidenti segni di tortura sul corpo — nella regione meridionale di Mindanao. I responsabili delle violenze sono,

secondo le autorità, i combattenti del nuovo esercito del popolo, il movimento armato comunista che è particolarmente presente e forte in questa area delle Filippine. La presidente Cory Aquino aveva rivolto nei giorni scorsi un appello alla pace e alla concordia, che sembra tuttavia essere caduto nel vuoto. Non mancano, in questo contesto di forte tensione, azioni provocatorie da parte dei militari fedeli del dittatore Marcos e vicini al colonnello Honasan, che lo scorso 28 agosto tenne il più grave colpo di stato contro il governo Aquino, soffocato a fatica.

# 5 ESTERI

Giovedì  
14 Gennaio  
1988

Conquiste  
del lavoro

Confindustria  
CSL

## Francia

In Francia i consigli di fabbrica sono obbligatori per legge in quelle imprese che hanno almeno 50 dipendenti. Le aziende con diverse sedi di produzione devono istituire un «comitato centrale di imprese» così come un comitato di azienda, per ogni sede, sempre oltre il tetto dei 50 lavoratori. È previsto che i lavoratori part-time, possano partecipare a questi organismi di rappresentanza con una presenza rapportata all'orario di lavoro effettuato (1/3 di rappresentanza se l'orario di lavoro corrisponde ad 1/3 dell'orario pieno). Il datore di lavoro presiede le riunioni, visto che in Francia all'interno dei consigli di azienda sono rappresentati sia gli imprenditori che i lavoratori. Per avere diritto di voto bisogna avere almeno 16 anni ed essere in servizio da tre mesi, mentre i candidati devono essere maggiorenni, avere un anno di servizio, ed essere nominati da una rappresentanza sindacale. La particolarità del sistema francese risiede nell'aver costituito tre collegi elettorali: uno per operai ed impianti, uno per i tecnici e i quadri, ed un altro ancora per i capi struttura e dirigenti se il loro numero supera i 25. Questi consigli di azienda sono il luogo in cui avviene istituzionalmente l'informazione dei lavoratori sulle decisioni economico-finanziarie, sulle strategie di produzione e quindi sulla politica occupazionale perseguita dall'azienda (in questi casi devono essere consultati i consigli di fabbrica il cui parere diventa decisivo soltanto in fatto di orario di lavoro flessibile individualmente o in fatto di assunzione/licenziamento del medico aziendale). I consigli di fabbrica hanno inoltre il potere di negoziare nel caso si discuta di divisione dei profitti o della proprietà, e di designare due membri (un «quadro» e un dirigente) da inviare alle riunioni del consiglio di amministrazione, al cui interno hanno comunque soltanto potere consultivo. È tuttora in vigore qui in Francia la tradizione per cui al consiglio di fabbrica spetta anche il compito di organizzare, con sussidi dell'azienda, attività sociali e culturali all'interno dell'impresa.

Nella maggior parte dei dodici paesi dell'Europa comunitaria i consigli di azienda o di fabbrica sono delle strutture di rappresentanza dei lavoratori previste esplicitamente dalla legislazione nazionale in materia di lavoro. È questo il caso del Belgio, della Francia, della Germania, dell'Olanda, del Portogallo e della Spagna. In Danimarca e Svezia (anche se quest'ultimo paese non fa parte della Cee, si tratta certamente di un paese che, nel contesto europeo, ha una importanza rilevante in fatto di diritti sociali) vi sono strutture di rappresentanza dei lavoratori simili o

parallele ai consigli di fabbrica, come i «comitati per la cooperazione danese» mentre in Grecia, Irlanda e Gran Bretagna manca qualsiasi riferimento legislativo in materia, e dunque la presenza di rappresentanze dei lavoratori in azienda è affidata alla forza contrattuale. Uno studio sulle diverse funzioni, sul ruolo e sulla composizione nonché sui diritti dei consigli dei lavoratori nel settore privato è stato condotto dalla «Rivista europea sulle relazioni industriali» (EIRR); studio che ha il grosso merito di costituire un quadro di comparazione attuale e riassuntivo delle consistenti

differenze presenti fra le realtà nazionali dei 12 partners europei. Per comodità di esposizione presenteremo in questa prima parte l'esperienza francese, portoghese e spagnola, assimilabile per alcune caratteristiche comuni, e il caso danese rappresentativo di una struttura «di cooperazione», innovativa rispetto ai tradizionali consigli con fine contrattuale. Rimandiamo ad un prossimo numero l'esposizione della situazione in Belgio, Olanda e Germania da una parte e il caso di Grecia, Irlanda e Gran Bretagna dall'altra.

## Danimarca

Come abbiamo già accennato in Danimarca i consigli di fabbrica sono il frutto non di una norma legislativa ma di un accordo fra sindacati e imprenditori rispettivamente Lo e Da (vedi tabella in proposito). In base, dunque, a questo accordo, nelle imprese con almeno 35 lavoratori la cooperazione quotidiana dovrà essere promossa e regolamentata dal comitato ad hoc composto di rappresentanti dell'azienda e della manodopera. I lavoratori part-time sono eleggibili anch'essi per entrare a fare parte del «comitato per la cooperazione». Al suo interno troviamo due gruppi: uno formato dai rappresentanti della proprietà e dello staff tecnico-dirigente, l'altro formato da tutti gli altri lavoratori. Il numero minimo di rappresentanti in seno al comitato è fissato a 2 per ciascun gruppo. Nessuna restrizione è imposta ai lavoratori candidati alle elezioni, anche se non ci sono seggi riservate per nessuna categoria speciale. I rappresentanti sindacali di base eletti in base all'accordo collettivo fanno parte d'ufficio del comitato per la cooperazione. In mancanza di un contratto locale specifico, il comitato si riunirà sei volte l'anno, nei locali dell'azienda e durante l'orario di lavoro. I rappresentanti saranno indennizzati, di conseguenza, per l'impegno da assolvere. La funzione principale di questi comitati è di tenere informati i lavoratori sugli sviluppi e sull'andamento generale dell'azienda. In queste informazioni sono incluse, quindi, il volume delle ordinazioni, le condizioni del mercato del lavoro, le strategie di produzione e le future strategie finanziarie della compagnia. Non sono stabiliti né tempi né modalità per regolamentare questo canale di informazione. Non sono di competenza del comitato le contrattazioni di materie negoziali normalmente inserite nelle trattative e negli accordi tradizionali delle relazioni industriali. La funzione principale del «comitato di collaborazione» resta quindi quella di promuovere quanto più possibile la cooperazione all'interno dell'impresa, potendo inoltre stabilire i principi per gestire la politica aziendale, per istituire i corsi di formazione professionale e per scambiare opinioni sulle strategie di produzione, soprattutto a seguito dell'introduzione di nuove tecnologie. La decisione finale resta comunque, nonostante questo clima di grande «fiducia» e partecipazione, in mano dell'imprenditore: non esiste, infatti, alcun diritto di appello da parte del «comitato di collaborazione». Non a caso, il «cooperatore agreement», definito di recente, trova applicazione specialmente nei casi di materie innovative del-

# Chi e come rappresenta i lavoratori in azienda

a cura di Gabriella Carezzoli



quindi come costante termine di paragone il lavoratore a tempo pieno. Il numero dei rappresentanti in seno al consiglio varia da cinque fino a 21 delegati (in quelle imprese con almeno mille impiegati, con l'aumento di due delegati per ogni frazione di mille dipendenti). Il diritto di voto spetta a tutti i lavoratori aventi almeno 16 anni ed in servizio da almeno un mese dall'inizio delle votazioni. Due anche qui i collegi elettorali: uno per il personale tecnico ed amministrativo, l'altro per gli operai specializzati e non. I candidati invece devono avere compiuto i 18 anni, e avere sei mesi almeno di servizio per potere aspirare a fare parte del consi-

glio di fabbrica, senza nessuna distinzione dunque tra lavoratore e part-time, casuale e fisso. I sindacati e anche i gruppi di lavoratori non sindacalizzati possono presentare proprie liste alle elezioni, mentre non è possibile candidarsi nominalmente. Le riunioni dei consigli di fabbrica possono essere organizzate durante l'orario di lavoro ed ogni delegato riceverà giorni di ferie aggiuntivi (da 15 ore mensili nelle aziende con almeno 100 lavoratori fino a 40 ore mensili nelle aziende con 751 o più lavoratori). Per quanto riguarda le competenze, i consigli di fabbrica in Spagna sono immaturati il luogo istituzionale in cui av-

vengono l'informazione dei lavoratori sulle scelte economiche e finanziarie, sulla gestione e sulla politica del lavoro adottata dall'azienda (in questo senso il datore di lavoro deve inviare comunicazioni orali o scritte una volta ogni tre mesi). Il parere espresso dal consiglio è prioritario rispetto a qualsiasi decisione della proprietà in questi casi: ristrutturazione, licenziamenti, riduzione dell'orario di lavoro, cambiamenti dello stato giuridico dell'azienda. In fatto di contrattazione i consigli di fabbrica spagnoli sono completamente inseriti nel sistema vigente nel paese e in questo senso possono perciò concludere qualsiasi contratto sui

più diversi soggetti (contributi aggiuntivi per la sicurezza sociale, ampliamento dei poteri dei delegati aziendali ecc.). Rimane il fatto, comunque, che in Spagna non esiste diritto di voto in parte dei consigli di fabbrica.

## Portogallo

La legislazione vigente in Portogallo non indica alcun tetto oltre il quale si deve obbligatoriamente istituire un consiglio di azienda: la legge permette dei sotto-comitati di lavoro nelle imprese con più di una sede sociale. In queste «comissões de trabalhadores» il numero dei rappresentanti varia dai tre agli undici delegati, a seconda ovviamente della quantità di manodopera impiegata. Hanno diritto di voto tutti i lavoratori permanenti, mentre per l'eleggibilità non ci sono restrizioni di alcun tipo. I delegati possono essere eletti dal 10% della forza lavoro oppure da 100 lavoratori. Le riunioni dei consigli di azienda sono organizzate discrezionalmente dal consiglio stesso nei locali dell'azienda, durante l'orario di lavoro. Ogni delegato usufruirà di 40 ore mensili retribuite per adempiere ai propri doveri di rappresentante. La legge non garantisce alcun diritto di contrattazione ai consigli di azienda portoghese, anche se il loro parere deve essere ascoltato in fatto di sicurezza del lavoro, di introduzione di contratti a termine, chiusura o bancarotta dell'impresa. Anche qui come in Spagna è prioritario il parere del consiglio rispetto a qualsiasi decisione da parte della direzione sulla sicurezza del lavoro e sugli aspetti economici dell'attività. Non esiste comunque diritto di veto. Nel settore pubblico i consigli dei lavoratori devono essere presenti ai consigli di amministrazione, mentre nel settore privato questa rimane una clausola da inserire nel

## Spagna

I consigli di fabbrica possono essere costituiti in tutte le imprese con almeno 50 dipendenti. Le aziende con più di una sede di produzione invieranno fino a tredici membri del proprio consiglio di fabbrica (comité de centro) al consiglio di fabbrica centrale (comité intercentro). I lavoratori part-time e quelli occasionali hanno diritto alla partecipazione in proporzione all'orario di lavoro svolto, secondo

### REFERIMENTI LEGISLATIVI O ACCORDI PER L'ISTITUZIONE DEI CONSIGLI DI AZIENDA

#### Francia

Tre leggi stabiliscono l'istituzione dei consigli di azienda: ordinanza del 22 febbraio 1945; legge del 18 giugno 1966; legge del 28 ottobre 1982. Tutte sono state inserite nel Codice del lavoro (art. L. 431-1 fino a L. 439-5).

#### Portogallo

Legge 46/79 sui comitati del lavoro del 12 settembre 1979.

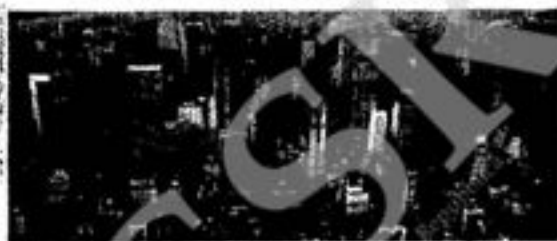
#### Spagna

Lo Statuto dei Lavoratori del 1980 stabilisce l'istituzione dei comitati di impresa; un'ordinanza ministeriale del 26 settembre 1980 stabilisce le fondamentali procedure elettorali.

#### Danimarca

I consigli di azienda non sono stabiliti per legge. Sono stati istituiti il 9 giugno 1986 con il Cooperation Agreement, concluso tra la Confindustria danese, Da, e il sindacato danese LO. Non ci sono clausole su consigli di azienda a livello di gruppo.

Oggi l'incontro  
della Cisl  
internazionale  
con Reagan



Incontro importante, ieri a Washington, della delegazione della Cisl internazionale al massimo livello di cui fa parte anche Franco Marini per la Cisl italiana, con il segretario di Stato statunitense George Shultz. Al centro del confronto, i temi della pace e del disarmo, come prerequisito anche per la realizzazione del progresso economico e della giustizia sociale. La delegazione della Cisl ha anche proposto il tema dell'attuale situazione economica mondiale, sottolineando i rischi di recessione e i loro possibili effetti negativi sul tema della sicurezza e sullo sviluppo dei negoziati sul disarmo. Oggi, in mattinata, la delegazione è ricevuta dal presidente Reagan.

## 5 ESTERI

Conquiste  
del lavoro  
Cisl

Giovedì  
21 Gennaio  
1988

### Germania

Sono obbligatori per legge i consigli di fabbrica nelle aziende con almeno cinque dipendenti, anche se per la loro istituzione è lasciata all'iniziativa dei lavoratori. Nel caso di imprese con diverse sedi sociali può essere istituito un consiglio di fabbrica centrale su richiesta comune a tutti i consigli di fabbrica delle singole sedi (questi ultimi invieranno due membri ciascuno alle riunioni centrali). Secondo lo stesso schema potrà costituirsi un gruppo di consigli di fabbrica per le imprese facenti parte di gruppi finanziari dalle svariate attività. La legislazione tedesca è tra quelle comunitarie la più garantista nei confronti dei lavoratori part-time che hanno pieno diritto di rappresentanza, indipendentemente dall'orario di lavoro effettuato e nei confronti degli stessi handicappati, che possono comunque eleggere un proprio rappresentante anche in mancanza di un consiglio di fabbrica su base della Legge sui portatori di handicap. In seno al consiglio di fabbrica il numero dei delegati eletti varia da un solo delegato fino a 31, a seconda dell'ampiezza dell'azienda. Non esiste invece nessun limite per i consigli di fabbrica centrali o per i gruppi di consigli di fabbrica. Tutti i lavoratori hanno diritto di voto, ma devono avere almeno compiuto i 18 anni, senza però che ci sia un limite minimo di prestazione lavorativa. I giovani sono l'unica categoria la cui rappresentanza è garantita in seno a gruppi speciali paralleli ai consigli stessi. Per candidarsi a rappresentanti aziendali è richiesta la maggiore età e sei mesi minimo di servizio; possono essere candidati anche lavoratori non sindacalizzati, presentati però almeno da tre lavoratori. Gli incontri del consiglio di fabbrica devono essere almeno trimestrali, ancora una volta a carico del datore di lavoro. L'accento in Germania è posto sullo spirito di reciproca fiducia che deve animare e condurre i rapporti fra il consiglio e il datore di lavoro. Diritti del consiglio sono: garanzia di informazione completa in fatto di politica dell'occupazione nell'azienda, con particolare riferimento a giovani, handicappati, anziani e stranieri, e quindi informazioni sulle scelte economico-finanziarie operate dall'azienda. Il datore di lavoro deve consultare il parere del consiglio in previsione di ristrutturazioni, costruzioni di nuovi impianti, innovazioni o trasformazioni nella tecnica di produzione o istituzione di corsi di formazione professionale. Il potere di negoziare è lasciato ai consigli di fabbrica tedeschi su quelle materie non inserite nelle tradizionali tornate contrattuali: organizzazione dell'orario di lavoro, sistema di retribuzione, intro-

Riprendiamo, come annunciato la scorsa settimana, l'illustrazione delle strutture, funzioni e competenze dei consigli di azienda relativi alla Germania, all'Olanda e al Belgio: a quei tre paesi comunitari, cioè, in cui esiste una specifica normativa giuridica in materia. Per quanto riguarda poi, la situazione in Gran Bretagna, Irlanda e Gre-

cia, i tre paesi della Cee dove non esiste nessuna legge o accordo nazionale collettivo in fatto di consigli di fabbrica, daremo un riassunto di quanto esiste localmente nel settore privato o quanto si sta cercando di elaborare per organizzare questi organi di rappresentanza e di informazione di base dei lavoratori.

## L'esperienza dei Consigli nel cuore dell'Europa

rizzati per il controllo della performance lavorativa. Di conseguenza investimenti da attuare, vendita di impianti di società consociate e chiusura di reparti sono tutti temi al di fuori della portata del potere negoziale dei consigli di fabbrica tedeschi, che possono soltanto esprimere il proprio parere, senza avere però alcuna influenza sulla decisione finale.

### Belgio

I consigli di fabbrica sono istituiti per legge nelle imprese con almeno 100 dipendenti: le aziende con più di una sede di produzione devono dotarsi di un consiglio di fabbrica centrale nel caso in cui il totale della manodopera impiegata sia almeno di 100 unità e di un consiglio di fabbrica per ciascuna sede dove u-

guualmente sia superato questo tetto (100 dipendenti, beninteso, assunti a tempo pieno). I lavoratori part-time il cui orario di lavoro supera i 3/4 dell'orario di lavoro completo sono considerati come lavoratori a tempo pieno (gli altri sono considerati lavoratori a metà tempo). I consigli di fabbrica in Belgio sono formati da rappresentanti sia del datore di lavoro (dirigenti dell'azienda) che dei lavoratori (da un minimo di sei ad un massimo di 25 delegati). Nessun limite di età è posto per avere diritto di voto ma occorre essere in servizio da almeno tre mesi. I giovani (un delegato per almeno 25 lavoratori al di sotto dei 21 anni); i quadri (un delegato per almeno 15 quadri presenti nell'impresa); gli operai (un delegato per almeno 25 operai) e gli impiegati (stessa normativa che per gli operai) hanno tutti garanzie riconosciute per essere rappresentati in seno al consiglio di fab-

brica. I candidati a far parte del consiglio devono avere compiuto i 18 anni ed avere prestato servizio per almeno sei mesi (eccetto i giovani, che devono avere compiuto i 16 anni). Solo le tre confederazioni sindacali belghe, la Fgtb, la Csc e la Cgslb, possono proporre i candidati: i rappresentanti dei quadri possono essere proposti dalla propria Confederazione Cnc. Le riunioni dei consigli si tengono abitualmente una volta al mese. Tutte le informazioni devono pervenire per iscritto ed hanno diverse scadenze a seconda dell'oggetto della comunicazione: ogni quattro anni, rapporto sullo stato della compagnia, produttività struttura finanziaria e budget, scelte future; annualmente, aggiornamento sui temi già accennati, profitti, perdite, struttura del lavoro e previsioni per l'occupazione; ogni tre mesi, aggiornamento sulla situazione delle diverse sedi so-

ciali: occasionalmente, inoltre, possono essere richiesti rapporti su esubero di manodopera, chiusura di impianti etc. Il consiglio di fabbrica deve essere consultato sull'organizzazione e sulle condizioni del lavoro, la formazione e i licenziamenti, ma non ha alcun potere negoziale al di fuori dell'indicazione delle vacanze annuali e della stesura del regolamento interno.

### Olanda

I consigli di fabbrica vanno istituiti per legge nelle aziende con almeno 35 dipendenti; nelle imprese con diverse sedi sociali e nelle società facenti parte di gruppi finanziari sono anche istituiti consigli di fabbrica centrali o gruppi di consigli di fabbrica. I lavoratori part-time sono calcolati come lavoratori fissi, al fine di determinare la capacità occupazionale della impresa. Se il loro orario di lavoro raggiunge almeno un terzo di quello corrispondente ad un contratto standard, il numero dei rappresentanti dei lavoratori in seno al consiglio oscilla da un minimo di tre fino a 25. Tutti i lavoratori hanno diritto di voto, ma nelle compagnie dai 35 ai 100 dipendenti devono essere in servizio da almeno un anno, ed in quelle aziende con oltre cento dipendenti da almeno sei mesi. Non ci sono particolari garanzie per nessun tipo di categoria di lavoratore. I candida-

ti a far parte del consiglio devono avere un anno di servizio continuato e devono essere designati dai sindacati presenti in fabbrica oppure da gruppi di dieci (nelle aziende con 35-100 impiegati) o 30 lavoratori (nelle aziende con più di 100 lavoratori). Le riunioni dei Consigli di fabbrica si tengono almeno una volta al mese, mentre ogni due mesi ci sarà una riunione di consultazione con il rappresentante della proprietà. Questi incontri si svolgono regolarmente durante l'orario di lavoro. I diritti di informazione riguardano ancora una volta il budget annuale e la stessa posizione finanziaria dell'azienda. L'Olanda è l'unico paese europeo a concedere una sorta di diritto di veto ai consigli di fabbrica: questi ultimi hanno infatti il diritto di dare il proprio assenso o di rifiutare l'attuazione di progetti di cambiamento nella politica occupazionale e quei progetti che mettono in pericolo la sicurezza sul lavoro. In mancanza di tale assenso, il datore di lavoro, prima di procedere alla realizzazione del progetto, deve ottenere il parere favorevole della specifica commissione industriale, oppure dell'ultimo giudice, il ministro degli Affari Sociali. Comunque le consultazioni devono avvenire con un certo ragionevole anticipo sulle eventuali decisioni finali. Il potere di negoziare contratti è ammesso in Olanda per i consigli di fabbrica, con l'esclusione però delle vertenze salariali.

Gabriella Carezzoli

#### RIFERIMENTI LEGISLATIVI PER L'ISTITUZIONE DEI CONSIGLI DI AZIENDA

Germania	Olanda	Belgio
Decreto sul lavoro del 15 gennaio 1972 (emendato il 24 luglio 1986): stabilisce diritti e doveri dei consigli di azienda. Queste normative sono contenute nel Codice legislativo federale	La legge sui consigli di azienda 1979 stabilisce la struttura statutaria dei consigli stessi	La legge del 20 settembre 1948 stabilisce i requisiti per l'istituzione dei consigli di azienda (comité de entreprise)

I consigli solo per via contrattuale

## Ma qui non sono previsti per legge

**GRECIA**  
Assente qualsiasi riferimento legislativo sui consigli di azienda, è stato presentato nell'agosto 1985 dal Partito socialista al Parlamento greco un progetto di legge a questo riguardo che, se approvato, dovrebbe ratificare la Convenzione del Bit n. 135 (il futuro di questo progetto resta tuttora incerto). Per legge esistono soltanto gli organismi per la difesa della salute e della sicurezza sul posto di lavoro (legge n. 1568 del 1985) nelle imprese con almeno 50 dipendenti.

**GRAN BRETAGNA**  
E' prevista l'istituzione dei consigli di fabbrica sotto forma di comitati congiunti di consultazione in quanto vi siedono rappresentanti dei lavoratori e dell'imprenditore. Nel settore privato la loro attuazione dipende da una clausola facoltativa da inserire nel contratto di azienda tra datore di lavoro e sindacati; di conseguenza la loro realizzazione resta piuttosto frammentaria. Nelle aziende sindacalizzate, i sindacati possono riservare per se stessi alcuni posti.

**IRLANDA**  
Non esistono consigli di fabbrica istituiti su base legale. In alcune imprese, comunque, sono stati raggiunti accordi specifici a livello di settore o di azienda per l'istituzione di comitati congiunti di consultazione (pochi sono denominati consigli di fabbrica). Il più conosciuto rimane il consiglio industriale in seno alla Società per l'energia elettrica, consiglio in funzione dal 1969. Nel corso degli ultimi anni sono nati alcuni sotto-comitati per la partecipazione, soprattutto nel para-stato. In Irlanda è oggi molto diffuso il dibattito sulla necessità di legittimare su scala nazionale, e quindi legislativa, i consigli di fabbrica (dibattito animato dallo stesso fronte della Confederazione irlandese), ma nonostante sia stato esplicitamente affermato più volte il beneficio che questi organismi apporterebbero allo sviluppo ulteriore delle relazioni industriali, nel paese non si



Collection dirigée  
par Mario GUASTONI et Guy PLANADEVALL

La social-démocratie  
en questions

© Editions de la R.P.P. - 1981  
Imprimé en France - ISBN 2-85702-015-5

Spplis

252

# La social-démocratie en questions

par des socialistes  
des sociaux-démocrates  
des communistes

AVEC DES RÉFLEXIONS DE  
FRANÇOIS MITTERRAND

Séminaire organisé  
par l'Institut Socialiste  
d'Etudes et de Recherches (ISER)



Editions de la RPP



Revue Politique et Parlementaire

17, Avenue Gourgaud, 75017 Paris (tél. 267.05.43)

## TABLE DES MATIÈRES

Internationales et «fronts uniques» par Colette AUDRY .....	75
La tradition socialiste et le communisme en Espagne par Antonio ELORZA .....	89
La social-démocratie à l'assaut du monstre froid : le problème de l'État par Alain MEYER .....	99
Partis sociaux-démocrates et syndicats : quelle division des tâches ? par Gilles MARTINET .....	111
Les néo-socialistes : un mouvement composite par Jean-François KESLER .....	121
Témoignage d'un ancien planiste par Georges LEFRANC .....	133
Exemple d'un bilan social globalement positif par Jean-Paul BACHY .....	141
Il faut ressusciter l'internationalisme par Oscar DEBUNNE .....	149
Une tradition mal connue : Otto Bauer et les austros-marxistes par Michel CHARZAT .....	153
Le double compromis par Jacques DELORS ( <i>suivi d'annexes</i> ) .....	161
Hilferding et Keynes : impérialisme et crise mondiale par Christian GOUX ( <i>suivi d'un débat</i> ) .....	179
Les positions du parti socialiste italien par Giuseppe SANTORO .....	195
* L'expérience suédoise ou rien n'est jamais acquis par Carl LIDBOM .....	197
Une expérience méconnue : la cogestion en R.F.A. par Albert GAZIER .....	207
* La cogestion et ses limites par Horst HEIDERMAN .....	211
Grande-Bretagne : à la recherche de la «démocratie industrielle» par Jean PETTTE .....	219

## TABLE DES MATIÈRES

253

Le mouvement travailliste en crise par John ROPER .....	225
Dix ans de politique écologique au Danemark par Erik HOLST .....	227
Concentration capitaliste/extension du secteur public par Alain BUSNEL .....	231
Collaboration de classe, compromis, statu quo par Bernard MANIN ( <i>suivi d'un débat</i> ) .....	237
Social-démocratie et social-technocratie par Jean POPEREN .....	243
Un compromis possible entre théorie et pragmatisme ? par Jacques DURAND .....	251
Troisième voie et mouvement ouvrier européen par Michel LEYMARIE .....	255
L'eurocommunisme par Fernando CLAUDIN .....	263
L'eurocommunisme n'est pas une potion magique par Giuseppe TAMBURRANO .....	273
Des perspectives unitaires par José SANDOVAL .....	279
* Oui, nous voulons le socialisme par Lionel JOSPIN .....	283
* Un autre choix par François MITTERRAND .....	293

JACQUES DELORS

## Le double compromis

Notre propos est d'analyser les expériences social-démocrates, de la fin des années 50 à aujourd'hui, à la fois dans leurs fondements essentiels, les résultats obtenus, puis dans leur capacité de confrontation avec ce que l'on appelle la crise. Depuis les années 1968-1973, était amorcée une évolution du système, à la fois sous la pression de nouvelles aspirations et devant des contradictions grandissantes. La crise a, en quelque sorte, précipité les événements et suscité des ondes de choc qui remettent en cause et l'acquis social-démocrate et l'approche des problèmes économiques et sociaux.

Sans s'attarder sur le débat politique qui a précédé la venue au pouvoir des partis socialistes dans l'Europe du Nord (Allemagne, Pays-Bas, Danemark)(1) et du Centre (Autriche), il faut quand même souligner, comme le font A. Bergounioux et B. Manin dans leur ouvrage *La social-démocratie ou le compromis*, combien « la promotion de l'Etat comme sujet économique, que contenait la théorie keynésienne, rencontrait la conception social-démocrate de l'Etat, lieu d'un rapport de forces et non d'expression d'une classe ». Si l'on ajoute l'influence décisive des théories du bien-être de Lord Beveridge et,

(1) Sans oublier la Suède, dont l'expérience social-démocrate avait commencé bien avant.

dès les années 30, les théories planistes d'Henri de Man, on a, et sans remonter plus avant, quelques références essentielles pour comprendre les expériences social-démocrates des années 60 et 70.

### LE DOUBLE COMPROMIS

Ces expériences étaient et sont, en quelque sorte, fondées sur un double compromis : celui entre le capital et le travail, d'une part, celui entre l'Etat et le marché, d'autre part. Mais il est non moins important de souligner qu'aux yeux des sociaux-démocrates, ce double compromis ne peut « fonctionner » que s'il se base sur des rapports de forces favorables pour les travailleurs et leurs organisations face aux entrepreneurs, pour le parti face aux formations politiques du centre et de droite. Lorsque ce n'est plus le cas, l'expérience se dénature plus ou moins, soit que le capital puisse imposer ses règles et ses objectifs et ainsi rejeter les revendications des salariés, soit que le parti ne puisse gouverner que dans une coalition avec un parti centriste, ce qui le conduit à « remiser au grenier » une partie de ses objectifs.

#### *Le capital et le travail : un problème de rapports de forces*

Le système des relations professionnelles joue un rôle central, d'autant plus que la règle est une large autonomie des acteurs sociaux, et donc le refus d'une intervention systématique de l'Etat dans les négociations portant sur les salaires, les conditions et l'organisation du travail... et même pour certains aspects de la Sécurité Sociale (indemnisation du chômage ou régimes de retraite...).

On attend donc de ce système de relations professionnelles trois qualités essentielles :

— Exprimer, à tout moment, et de la façon la plus transparente possible, les revendications des travailleurs et les préoccupations des entrepreneurs ;

— Provoquer, au bon moment, et au niveau le plus adéquat (échelle nationale, régional, niveau du groupe de l'entreprise ou de l'atelier) les confrontations, les échanges d'informations, les négociations et, avec ou sans grève, la signature de conventions collectives ;

— Générer, par un tel processus, le progrès social, mais graduellement et dans l'acceptation des contraintes économiques.

Le pouvoir syndical est donc pleinement reconnu. Il est le seul interlocuteur des organisations patronales et des chefs d'entreprise. Il doit concilier — et ce n'est pas toujours facile — sa volonté constante d'obtenir des réformes et ses responsabilités dans une certaine régulation ou du jeu social, ou de la vie dans les entreprises.

#### *L'Etat et le marché ou l'économie mixte*

En tant que vécu, l'économie mixte n'est pas spécifique à la social-démocratie, puisqu'elle caractérise aussi des pays comme la France ou l'Italie. Ce qui lui est propre, en revanche, c'est sa conceptualisation, dès les débuts de l'expérience. Keynes lui en fournit les éléments, lorsqu'il écrivait (dans la *Théorie Générale*) : « Tout en indiquant l'importance vitale d'un contrôle central sur certaines activités, aujourd'hui confiées en grande partie à l'initiative privée, elle laisse inchangés de vastes secteurs de la vie économique. En ce qui concerne la propension à consommer, l'Etat sera conduit à exercer sur elle une influence directrice... ». Il ajoutait cependant que cette politique d'incitations serait sans doute insuffisante pour amener l'investissement à son optimum. Aussi, soulignait-il « qu'une assez large socialisation de l'investissement s'avérerait le seul moyen d'assurer approximativement le plein emploi, ce qui ne veut pas dire qu'il faille exclure tous les genres d'arrangement et de compromis permettant à l'Etat de coopérer avec l'initiative privée ».

Cette citation rassemble toutes les possibilités qui vont être utilisées par la social-démocratie :

— Le développement des services collectifs et des investissements correspondants (logement, cadre de vie, enseignement, santé, social...).

— Les incitations, globales ou sélectives, à l'investissement industriel ; l'utilisation des réserves d'investissement pour « lisser » la courbe de la conjoncture.

— Le recours à des interventions plus directes, notamment mais pas exclusivement dans les secteurs de base, grâce à des sociétés publiques d'investissement, à des nationalisations ou à la création directe d'entreprises publiques.

En fin de compte, et selon les pays, l'Etat contrôlait directement ou indirectement de 50 à 80 % de l'investissement. C'est la définition social-démocrate de la notion de socialisation de l'investissement.

Mais, dans l'ensemble, on ne rusait pas avec les règles du marché. Bien plus, des législations draconiennes visaient à réprimer les pratiques méso-économiques (concentrations abusives, transferts de prix, effets de parapluie, pratiques commerciales restrictives...).

#### DES SYSTEMES PERFORMANTS

Il est difficile de résumer, en peu de mots, des expériences qui ont leurs traits spécifiques selon le pays considéré. Le spécialiste de telle ou telle expérience se sentira donc frustré, voire même trahi. Mais il nous faut cependant aller à l'essentiel de leurs traits

communs : l'efficacité de *mixed policies*, l'importance centrale de la politique du marché du travail, la réalisation du *welfare*, les premières avancées dans le domaine de la démocratie économique.

Pour relativiser les succès de la social-démocratie, certains ne manquent pas de souligner le contexte favorable des années 1950-1973. Cela est vrai, puisqu'une croissance forte a pu être réalisée grâce à un ensemble de circonstances favorables : l'effet stimulant de la reconstruction d'après-guerre, le progrès technique favorisant la diffusion des biens de consommation durable, un ordre économique mondial favorable aux sociétés industrielles... Mais certains pays l'ont mieux utilisé que d'autres. Et c'est bien le cas des gouvernements sociaux-démocrates.

#### L'efficacité des « *mixed policies* »

La politique économique à court terme, et parfois à moyen terme, reposait sur un dosage réussi des différents instruments : la fiscalité, le budget, la monnaie... et aussi, pendant très longtemps, sur une politique « implicite » des revenus. Ce qui signifie que dans le cadre de leur autonomie, les acteurs sociaux s'accordaient sur des hausses supportables des salaires et des coûts salariaux.

Pour s'en persuader, il suffit de rappeler que les sociaux-démocrates ont connu des difficultés, chaque fois qu'un trop grand laxisme présidait à la détermination des coûts salariaux et sociaux ou bien lorsque la rupture de l'équilibre des forces permettait au capital d'accroître indûment les prix et les profits. Mais il faut aussitôt ajouter que les sociaux-démocrates avaient généralement affaire à un capitalisme moderne et très entreprenant, flanqué parfois d'un secteur public important et lui aussi performant (comme en Autriche). Lorsque cette condition n'était pas remplie, comme en Grande-Bretagne (2), la social-démocratie ne pouvait demeurer au pouvoir assez longtemps pour marquer la société de son empreinte et de ses succès.

#### La politique du marché du travail

C'est sans doute un des traits marquants de la social-démocratie, surtout si on la compare aux politiques menées dans des pays où elle n'a pu gouverner, comme la France ou l'Italie.

Cette politique est centrale pour trois raisons essentielles :

(2) Le Gouvernement Callaghan avait cependant réalisé d'indéniables progrès de 1976 à 1978, dans la lutte contre l'inflation et contre le sous-emploi. Mais le temps lui a manqué pour que sa politique de régénération industrielle portât ses fruits.

- a) La mobilité et la qualification de la main-d'œuvre sont un atout primordial pour la productivité et la compétitivité ;
- b) La détermination des salaires se fait au croisement de contraintes économiques (coûts de production) et de contraintes sociales (hiérarchie des revenus et diminution des disparités). Ce sont les Suédois qui ont poussé le plus loin le modèle correspondant, avec une grande réussite jusqu'en 1975 ;
- c) La contrepartie exigée par les travailleurs, pour tant de compréhension des données de l'économie de marché, réside non seulement dans la lutte contre les inégalités, mais aussi dans la possibilité pour eux et leurs représentants d'influer sur les fonctionnements du marché du travail (d'où la co-gestion ou la gestion tripartite de la politique de l'emploi) et de dire leur mot en matière d'organisation du travail. Le traitement préventif des restructurations de l'appareil productif est un des autres exemples qui peuvent illustrer cette politique du marché du travail.

#### La réalisation du « *welfare* »

En plus de l'élévation général du niveau de vie, les sociaux-démocrates se sont attachés à construire une société qui, pour reprendre l'expression d'Olof Palme devait être « plus douce pour les faibles et plus exigeante pour les forts ».

Sur le plan quantitatif, l'effort fut déployé dans deux directions :  
 — Une hiérarchie des revenus moins écartée, grâce à l'action contractuelle sur la détermination des salaires, à la fiscalité et au développement des transferts sociaux ;  
 — Un système de protection sociale ouvert à tous et largement diffusé sur le territoire, de telle sorte que chacun puisse exercer ses droits ou trouver l'appui ou les soins qui lui sont nécessaires.

Sur le plan qualitatif, l'offensive social-démocrate porte, dans tous les pays, sur la réforme du système éducatif, afin de créer des conditions d'une égalité des chances. Les résultats obtenus varient d'une nation à l'autre et, dans tous les cas, ont ouvert la voie à des polémiques sans fin sur les parts respectives de l'inné et de l'acquis. Au total, me semble-t-il, les déceptions l'emportent sur les satisfactions, sauf en Suède et en Norvège.

#### Les avancées dans la démocratie économique

« Après la démocratie politique et la démocratie sociale, il faut mettre en œuvre la démocratie économique. » Tel est le slogan qui résume une poussée quasi-générale, à l'initiative tant du mouvement syndical que du parti, vers le milieu des années 60.

Pour bien saisir la portée de cette revendication, il faut souligner que, dès cette époque, les représentants des travailleurs avaient déjà des pouvoirs sans commune mesure avec la situation de leurs camarades français. La reconnaissance du fait syndical était pleine et entière. Ses délégués étaient consultés systématiquement par le patron et sa hiérarchie. Le syndicat était influent sur le marché du travail.

Il s'agit donc d'aller plus loin que ce qui n'est après tout que la palette des moyens indispensables pour défendre quotidiennement les intérêts moraux et matériels des travailleurs. D'où cette offensive qui empruntait des modalités nouvelles, puisqu'elle entraînait des interventions plus fréquentes du législateur dans le « domaine sacré » de l'autonomie des acteurs sociaux. D'où des propositions qui, en ce qui concerne la participation dans l'entreprise, tournaient autour de trois modèles principaux :

- le modèle co-gestionnaire (Allemagne Fédérale (3) et Pays-Bas),
- le modèle contractuel (Suède) où c'est par l'extension de la négociation collective à toutes les décisions de l'entreprise que devait se réaliser progressivement la démocratie économique,
- la participation syndicale à tous les niveaux de décision et l'importance du secteur public (Autriche).

Des pas importants furent franchis dans cette direction, sans que l'on puisse aujourd'hui procéder à une évaluation rigoureuse des résultats obtenus. En effet, deux de ces expériences (Pays-Bas et Suède) sont encore trop récentes.

#### LA SOCIAL-DEMOCRATIE AU DEFI

La difficulté de l'analyse réside dans la simultanéité de deux défis bien différents : le défi externe lié à la crise et le défi interne, que l'on pourrait caractériser en disant que la social-démocratie est, en quelque sorte, victime de ses propres succès.

Toujours est-il que, si l'on excepte l'Allemagne Fédérale et l'Autriche, les partis sociaux-démocrates ont cédé partout du terrain et quittent le pouvoir.

Autrement dit, leurs économies n'ont pas — sauf les deux cas précités — montré une capacité exceptionnelle de résistance à la crise. Le Danemark (encore gouverné par les socialistes), les Pays-Bas

(3) Avec non seulement la co-gestion au niveau des instances dirigeantes des entreprises, mais aussi des pouvoirs pour le comité d'entreprise (*Betriebsrat*) plus importants que ceux reconnus par la législation française.

et la Suède (où le Centre et la Droite sont au pouvoir) ont connu et connaissent de grandes difficultés pour faire face aux chocs pétroliers, au désordre monétaire mondial, à l'émergence de nouveaux concurrents, à la nouvelle vague de progrès scientifique et technologique... en un mot à tout ce qui constitue la profonde mutation de l'économie mondiale. Toutefois, grâce à une politique active de l'emploi, legs de l'expérience social-démocrate, le chômage a pu être contenu dans certaines limites.

Il est donc plus intéressant de se retourner vers ce qui constitue en quelque sorte le défi interne lancé à la social-démocratie, pour tenter d'expliquer les contradictions dont les premières manifestations apparurent dès la fin des années 60.

Quatre questions méritent, de ce point de vue, d'être posées :

#### Affaires de comportement

1. N'y a-t-il pas une tension croissante entre les progrès de la socialisation des revenus et l'évolution des comportements individuels ? Autrement dit, les citoyens considèrent leur niveau de vie et la qualité des services collectifs comme un acquis, mais sont, dans le même temps, de plus en plus réticents envers les prélèvements dits obligatoires (total des impôts et des cotisations sociales). D'où une crise du travail, un recours accru à l'économie clandestine, et même une acceptation résignée à un certain retour en arrière...

2. Le système de protection sociale ne va pas généralement sans l'établissement d'une bureaucratie — à bien des égards indispensable. Mais son poids apparaît plus lourd, surtout aux nouvelles générations qui, n'ayant pas vécu des périodes moins favorables, contestent, au nom de l'autonomie, ce qu'ils considèrent comme une emprise envahissante. C'est moins une réaction positive qu'une allergie qui, trop souvent, retombe en indifférence. On essaie alors, tout en profitant largement du système, de se créer des espaces de non-contrainte, à la marge de la société.

#### Affaire de pouvoir et de rapports de forces

3. Le mouvement social-démocrate n'est jamais sorti de la confusion entre interventionnisme d'Etat et planification. En cela, il ne fait guère preuve d'originalité, puisque l'ambiguïté est largement répandue — et même entretenue par la Droite — dans tous les débats. La planification demeure la grande incomprise et la grande délaissée.

Il est vrai que sous la pression des événements ou des électeurs, les gouvernements socio-démocrates ont été conduits, comme d'ailleurs tous les gouvernements des sociétés occidentales, à intervenir de plus en plus, sans schéma directeur pré-établi, dans la vie écono-

mique. Même si parfois ces opérations ont pu calmer le patient, elles n'ont fait qu'aggraver son mal profond, c'est-à-dire cette entropie des économies mixtes où le marché fonctionne de moins en moins bien et où le pointillisme de l'Etat ne fait qu'aggraver les choses (4).

Deux expériences ont échappé, en bonne partie, à ce risque :

— L'Allemagne Fédérale, en raison de l'efficacité de la planification implicite réalisée par l'ensemble constitué des banques et des grands groupes. Quelques failles sont cependant apparues, ces derniers temps (électronique grand public - automobile...). Mais l'autre dimension — la régulation de l'évolution économique — demeure toujours aussi bonne, grâce à une excellente « mixed policy » et à l'appui des syndicats ;

— L'Autriche, grâce à une maîtrise concertée des problèmes économiques : inflation, emploi, compétitivité...

Partout ailleurs, les gouvernements sociaux-démocrates ont dû céder la place à des gouvernements de Droite qui se sont révélés impuissants à surmonter les contradictions des économies mixtes et qui cumulent actuellement, à des degrés divers, l'inflation et le chômage.

4. La poussée en faveur de la démocratie économique s'est heurtée à une résistance de plus en plus farouche du capitalisme. Les entrepreneurs — un moment surpris par cette offensive — ont réagi, avec d'autant plus d'efficacité, que la crise a créé les conditions d'un rapport de forces qui leur est favorable vis-à-vis des travailleurs inquiets pour leur niveau de vie et leur emploi. La contre-offensive du capital porte sur les deux dimensions du compromis : effacement des sociaux-démocrates au profit de gouvernements de coalition ou de droite ; utilisation du chômage interne et de la réserve de main-d'œuvre des pays de l'Hémisphère Sud pour faire reculer le pouvoir syndical, comprimer les salaires et revenir sur certains avantages sociaux.

#### UNE PROBLEMATIQUE DU DEPASSEMENT

Si bien qu'au début des années 80, la social-démocratie se retrouve, toutes proportions gardées, dans une situation de remise en cause intellectuelle, comme dans les années 50.

(4) La France, sous des gouvernements de droite, a été encore plus loin dans la centralisation arbitraire et le dirigisme pointilliste. Le même diagnostic s'applique donc à l'économie française qui, pure encore, constitue la caricature de l'économie mixte. Et la façade actuelle du libéralisme est davantage un laisser-faire pour l'explosion des profits — de l'industrie comme des services ou de la distribution — qu'une véritable remise en ordre d'une économie de marché où prospèrent les ententes, les restes de situation, l'absence de défense du marché intérieur (ce qui profite à la distribution), la fraude fiscale...

Face au défi externe, se pose le problème central de la coopération entre pays européens, puisqu'aucun d'entre eux ne peut prétendre, à lui seul, détenir les solutions et la capacité de les mettre en œuvre. L'internationalisme, valeur permanente du socialisme, est mis à double épreuve : pour l'effort en commun et pour les rapports avec le Tiers Monde et le Quart Monde, et face à l'internationalisation du capital.

Mais revenons à ce qui constitue le cœur de notre réflexion : le modèle de société et ses paramètres économiques et sociaux. La lecture des rapports de congrès et des débats internes montre que l'indispensable examen ne fait que commencer. Il est encore trop occulté par les matières du défi externe dont on comprend qu'elles mobilisent l'attention, quand il s'agit de problèmes aussi graves que l'énergie, l'organisation monétaire et financière mondiale, le retard technologique vis-à-vis des Etats-Unis et du Japon, les rapports Nord-Sud...

Tout est lié, répondront certains. Mais ce ne doit pas être un alibi pour refuser une confrontation sur les limites des expériences social-démocrates et sur les voies pour un nouveau bond en avant, un dépassement.

#### Faut-il socialiser les moyens de production ?

Pour certains, la contradiction essentielle réside dans le compromis entre l'Etat et le marché, ou plutôt entre d'une part le développement de la socialisation des revenus et des consommations, et d'autre part la domination capitaliste des structures de production.

Selon eux, cette contrainte s'exaspère puisque le montant des revenus socialisés croît plus rapidement que l'ensemble du revenu national, ce qui entraîne une résistance de plus en plus forte des détenteurs de revenus primaires, les salariés attachés à ce qui « est dans leur porte-monnaie » et les entreprises pour qui le taux de profit reste l'indicateur central et le stimulant essentiel de l'innovation et de l'investissement.

D'où l'idée que seule une socialisation — au moins partielle — des moyens de production permettrait d'atténuer les tensions et d'aboutir à une affectation optimale et socialement supportable du revenu, entre investissement et consommation.

D'autres — qui sont encore majoritaires en Europe — récusent cette thèse en invoquant les avantages d'une société décentralisée dans ses décisions et d'un marché qui demeure, à leurs yeux, un élément fondamental de rationalité et de liberté.

Ajoutons que pour les partisans d'un secteur public élargi, notamment la gauche travailliste, la ré-industrialisation devrait s'accompagner d'un protectionnisme sélectif.

*Faut-il prendre en compte de nouvelles valeurs sociétales ?*

Une abondante littérature a été consacrée à ce que l'on appelle les valeurs de la société post-industrielle. On en parle beaucoup dans les partis sociaux-démocrates, où l'on s'interroge sur la confrontation nécessaire entre les objectifs traditionnels de solidarité du socialisme et les nouvelles attitudes, notamment des femmes et de la jeunesse. D'où l'attention portée à la place de la femme dans la société, à certains aspects de la crise du travail, à l'écologie et à la contestation anti-productive, à la revendication d'autonomie face à une bureaucratisation jugée excessive de la société.

Ce sont des problèmes d'autant plus difficiles à trancher que manquent et le recul nécessaire et des études véritablement sérieuses sur la profondeur et l'étendue de ces comportements (5). Les contradictions sont vives à la fois, puisque les mêmes individus revendiquent tout à la fois, le maintien des acquis du welfare et une diminution de la pression fiscale, l'élevation du niveau matériel de vie (compte tenu de l'hédonisme ambiant) et le rejet du nucléaire !

La Droite, lorsqu'elle est en force, use et abuse de ce qui, dans ces attitudes, est critique du welfare, c'est-à-dire des conquêtes du socialisme et du mouvement ouvrier. La Gauche est, trop souvent, dans une attitude défensive et perplexe, devant ce que certains sociologues qualifient déjà de « révolution silencieuse ».

Pour l'ensemble du mouvement social-démocrate, cependant, deux objectifs demeurent hautement prioritaires : le retour au plein emploi et l'octroi à tous d'un minimum de garanties sociales. Maintenir le travail au centre de la société, même si cela est difficile à réaliser, constitue le préalable au maintien des valeurs de solidarité et de dignité. Mais l'idée de progrès selon laquelle un grand effort d'innovation et d'innovation devra être fait pour non seulement offrir un emploi à tous, mais surtout redonner au travail sa signification profonde et son attrait.

(5) Sauf en ce qui concerne le mouvement d'émancipation de la femme qui constitue le changement le plus important de ces vingt dernières années, aux incidences considérables sur la place de la femme dans la société, l'évolution du couple et aussi les formes d'exercice de la vie professionnelle. C'est un des sujets les plus débattus au sein de la social-démocratie.

*À la recherche de nouvelles synthèses*

En prenant le risque d'une prospective bien aléatoire, on peut, me semble-t-il, ramasser autour de cinq thèmes essentiels la recherche des voies de synthèse et donc de dépassement.

1. La conciliation du quantitatif et du qualitatif, dans la recherche d'un nouveau modèle de développement plus respectueux des temps de l'homme, des équilibres naturels. À côté de la poursuite des politiques de lutte contre les inégalités quantitatives et du redéploiement des forces productives en fonction de la compétition internationale, jouerait l'utilisation optimale des nouvelles potentialités de la science et de la technologie, qui ouvrirait la voie — en amont, en aval et à côté de la grande industrie — à la création de petites unités de production de biens et services dans un contexte de large décentralisation (accès plus facile à la technologie, à l'information et aussi au financement). D'autres finalités seraient parallèlement poursuivies telles que la conquête du temps libre et le partage du travail, le développement des activités personnelles à caractère social, la mise en œuvre d'une nouvelle organisation de l'espace permettant un meilleur équilibre entre les activités, ainsi que l'amélioration de la qualité de l'habitat.

2. La politique économique devrait, compte tenu des défis et des mutations en cours, s'intéresser tout autant à l'action sur l'offre qu'à l'action sur la demande. Selon les traditions de chaque pays et les rapports de forces entre capital et travail, cette action sur l'offre pourrait prendre diverses formes, depuis le passage par la nationalisation jusqu'aux actions indirectes de l'Etat (incitations à l'investissement, achats publics, recherche...). De toute manière, il reste un impératif commun : rétablir, aux yeux des socialistes, la véritable signification et la portée de la planification : lieu d'un débat démocratique, élément de cohérence économique, base du contrat social, instrument pour maîtriser — autant que faire se peut — l'avenir. Il y a là un vide inquiétant à combler, en séparant le bon grain de l'ivraie, en distinguant bien planification, d'un côté, dirigisme et bureaucratie de l'autre. Les incertitudes sur le prix du pétrole ou le devenir du système monétaire ne rendent pas vain l'effort de prévision et une programmation sélective. Au contraire, leur nécessité est d'autant plus forte pour mobiliser, d'une manière optimale, les forces et les atouts d'un pays.

3. Pour lutter contre toute tentative de retour en arrière en matière de progrès social, il importe de rénover la belle notion de solidarité et de l'incarner d'une manière compatible avec les attitudes et comportements de notre époque. Non pas ce qui est dû, en tout

état de cause, par l'Etat — cette demande d'Etat qui reste toujours aussi forte —, mais l'expression concrète des solidarités entre les individus. Un énorme effort de réflexion est à entreprendre tant par les partis politiques que par le mouvement syndical qui a tant lutté et si bien réussi à faire accepter l'universalité des droits sociaux. Alors que la tâche est loin d'être achevée, que les risques de marginalité et d'anémie sociale renaissent, notamment comme produit du chômage massif, il importe de recréer un réseau de solidarités élémentaires, et de responsabilités. Ce qui implique une décentralisation de la gestion des risques sociaux et des services collectifs, une des traductions possibles de l'esprit autogestionnaire. De toute manière, tous les partis sociaux-démocrates s'interrogent sur les moyens d'améliorer l'efficacité et la qualité des services sociaux, afin d'éviter l'accroissement relatif des prélèvements obligatoires (6).

4. L'approfondissement de la démocratie, et en premier lieu de la *démocratie économique*, constituée, sans aucun doute, la meilleure des répliques à l'érosion de l'acquis social-démocrate. Du droit d'expression des salariés sur leurs propres conditions de travail à la maîtrise de l'organisation du travail, de l'action syndicale traditionnelle de défense des intérêts moraux et matériels des travailleurs à la participation, sous des formes diverses au pouvoir entrepreneurial, se dresse tout un champ de potentialités, déjà bien couvert par certaines expériences social-démocrates. Sans cette avancée vers la démocratie économique, il est à craindre que des travailleurs ne se démobilisent, que l'irresponsabilité gagne, que la crise du travail s'aggrave, avec ses inévitables maux : le chômage massif, l'éclatement du marché du travail et des garanties chèrement conquises.

Est-il besoin d'ajouter que l'émergence de la société informatisée rend plus vitale que jamais la diffusion des responsabilités et ses conséquences en matière d'éducation, de culture et de pouvoir.

5. Toutes ces actions conjuguées devraient permettre de s'attaquer aux causes profondes de l'inflation, cette inflation qui est le signe du désordre des économies mixtes à dominante capitaliste. Mais elles ne dispenseraient, en aucun cas, d'une plus grande discipline dans l'évolution des revenus et des prix, grâce à un dosage des divers instruments (Budget - Fiscalité - Contrôle de la monnaie et du crédit - Politique concertée des revenus...). Or, ce fut et c'est encore précisément une force de la social-démocratie d'avoir pu réaliser, dans les années 60, les compromis et les interventions nécessaires à cette maîtrise, au jour le jour, des grands équilibres : prix, emploi, échanges extérieurs.

(6) Voir Annexe I : sur les difficultés d'adaptation de l'Etat moderne.

Dans l'Europe des années 80, comme dans celle des années 30 ou des années 50, le socialisme démocratique ne pourra surmonter les difficultés qui l'assaillent qu'au prix d'une double avancée : sur le front de la réflexion politique, sur les thèmes qui viennent d'être développés ; et sur le front des luttes sociales, de manière à répliquer au formidable assaut mené par le capitalisme multinational, qui jouit d'un rapport de forces favorables en raison du chômage massif, de la segmentation du marché du travail et de l'existence de réserves de main-d'œuvre à « bon marché » dans le reste du monde.

Ce n'est qu'au prix de ce double effort que pourront se créer les conditions intellectuelles, sociales et politiques d'une nouvelle poussée du socialisme dans les pays européens.

ANNEXE I

SUR LES DIFFICULTES D'ADAPTATION DE L'ETAT MODERNE

Le débat sur les moyens de renforcer l'efficacité de l'action de l'Etat et des administrations du welfare figurera, sans doute, parmi les plus importants des prochaines années. Il est posé en ces termes par un expert yougoslave :

« De par sa nature même, l'appareil de l'Etat manifeste une certaine incapacité à s'adapter au changement et une certaine tendance à maintenir le statu quo, avec les dispositifs et les personnels existants. Il ne se distingue, en général, dans aucun pays par ses qualités créatrices, du fait de la nature du rôle qui lui est réservé dans la société. Il ne faut ni le condamner, ni le blâmer pour autant. Mais étant donné l'extrême complexité de la situation actuelle, qui exige réellement et objectivement des changements et des réactions plus rapides, des programmes novateurs, la découverte de solutions de rechange... les organismes publics existants, ou du moins la majorité d'entre eux, ont une action sclérosante dans la plupart des pays. »

*Berislav SEFER - Université de Belgrade  
dans l'environnement économique et la politique sociale  
des pays de l'OCDE dans les années 80,*

## ANNEXE II

TABLEAU COMPARATIF SUR LES POLITIQUES SOCIALES  
(Importance, effets, attitudes de la population)

Ce tableau a été établi par le Professeur Rudolph Klein (Université de Bath - Royaume Uni) en vue d'un rapport qu'il a établi pour l'OCDE : *La politique sociale dans les années 80 : valeurs, rapports de force et politique.*

	1	2	3	4	5	6	7	8	
	Moyenne annuelle de progression des dépenses de consommation privée (en %) 1965-1976	Coefficient de Gini de l'inégalité des revenus	Dépenses affectées aux programmes de garantie des ressources en % du PIB	Pourcentage d'égalitaristes dans la population	Pourcentage de gens tenant les indigents pour responsables de leur indigence	Pourcentage de gens considérant la société comme « injuste »	Pourcentage de la population se trouvant en dessous du seuil d'indigence	Pourcentage de « post-matérialistes » dans la population	
174	Allemagne	3,3	0,386 (7.1)	12,4	30	23	10	3	9 %
	France	4,0	0,417 (11.2)	12,4	49	16	26	16	10 %
	Pays-Bas	3,6	0,264 (4.0)	14,1	36	12	13	n.a.	15 %
	Royaume-Uni	1,6	0,327 (6.4)	7,7	18	43	17	7,5	5 %

1. OCDE, Comptes nationaux, 1976. Les chiffres correspondent aux dépenses de consommation privée finale par habitant.
2. Tableau 11, M. Sawyer, La répartition des revenus dans les pays de l'OCDE, juillet 1975. Les chiffres correspondent aux revenus après impôt, ajustés en fonction de la taille de la famille. (Les chiffres entre parenthèses correspondent au rapport entre les revenus des deux déciles (20%) supérieurs et ceux des deux déciles (20%) inférieurs de l'échelle des revenus).
3. Tableau 1, Dépenses publiques affectées aux programmes de garantie des ressources, OCDE, juillet 1976. Les chiffres portent sur le début des années 70.
4. Annexe, tableau 1, Euro-Baromètre, n° 5, juillet 1976. Les chiffres correspondent à la proportion de gens qui considèrent comme très important d'essayer de réduire le nombre de personnes « très riches et le nombre de personnes très pauvres ».
5. Tableau 29, La perception de la misère en Europe, Commission des Communautés Européennes, 1977. Les chiffres correspondent à la proportion de la population qui attribue les causes de la misère à la « paresse ou à la mauvaise volonté » des intéressés.
6. Tableau 18, ibid.

JACQUES DELORS

## ANNEXE III

EVOLUTION DES PRELEVEMENTS OBLIGATOIRES  
EN POURCENTAGE DU PRODUIT INTERIEUR BRUT (P.I.B.)

	1970	1971	1972	1973	1974	1975	1976	1977	1978	
175	Royaume-Uni	37,8	35,6	34,4	32,4	36,0	37,0	36,6	36,6	35,2
	Autriche	35,9	36,6	37,3	37,8	38,7	38,7	38,5	39,3	41,3
	Pays-Bas	39,9	41,7	42,5	43,7	44,4	45,7	45,9	46,3	46,7
	France	35,6	35,1	35,3	35,7	36,3	37,4	39,5	39,6	39,4
	R.F.A.	32,8	33,2	34,7	36,3	36,3	35,4	36,8	38,2	38,0
	Suède	40,5	41,7	43,7	43,2	44,2	46,2	51,0	53,4	53,1
	Ensemble OCDE	30,7	31,4	31,7	32,0	33,0	34,0	35,4	36,2	—
	Suisse	23,8	23,5	23,9	26,3	27,3	29,6	31,3	31,5	31,5

(Statistiques de recettes publiques des pays membres de l'OCDE - septembre 1979)

LE DOUBLE COMPROMIS

## ANNEXE IV

## INFLATION ET CHOMAGE

Quelques points de repère

	1960 - 70 - 73			1970 - 77 - 78		
	Prix à la consommation Augmentation annuelle	Chômage Pourcentage de la population active		Prix à la consommation Augmentation annuelle	Chômage Pourcentage de la population active	
		1960 - 70	1960		1973	1970 - 77
Royaume-Uni	4,1 %	1,3 %	2,3 %	14,1 %	2,3 %	5,5 %
Autriche	3,6 %	2,6 %	1,1 %	7,6 %	1,1 %	2,1 %
Pays-Bas	5,3 %	1,2 %	2,4 %	8,8 %	2,4 %	4,5 %
France	4,1 %	1,2 %	2,6 %	9,3 %	2,6 %	5,2 %
R.F.A.	3,2 %	1 %	1 %	5,9 %	1 %	3,8 %
Suède	4,3 %	1,5 %	2,5 %	9,3 %	2,5 %	2,2 %

## ANNEXE V

## REPARTITION DU PRODUIT INTERIEUR BRUT (%)

(et notamment part de la consommation du secteur public)

	Consommation du secteur public		Consommation du secteur privé		Investissement intérieur brut		Epargne intérieure brute		Exportations de biens et services		Solde de ressources	
	1960	1977	1960	1977	1960	1977	1960	1977	1960	1977	1960	1977
Royaume-Uni	17	21	66	59	19	19	17	20	21	31	-2	1
Autriche	13	17	59	57	28	29	28	26	24	35	(-)	-3
Pays-Bas	14	18	57	58	27	23	29	24	50	54	2	1
France	13	16	61	61	24	24	26	23	15	20	2	-1
R.F.A.	14	20	57	56	27	22	29	24	19	26	2	2
Suède	16	28	60	54	25	20	24	18	23	28	-1	-2
Pays industrialisés	15	17	63	62	21	22	22	21	12	18	1	-1

relève aussi d'un profond renouveau de son élaboration théorique et politique sur les problèmes de la transition.

- Aussi, le programme du P.S.I. vise-t-il trois buts :
- il doit servir d'abord à l'identification sociale et politique du Parti ;
  - il doit constituer également l'élément principal de sollicitation à l'égard du P.C.I. ;
  - enfin, il doit servir d'axe à une perspective alternative de la gauche.

20

CARL LIBBOM

## L'expérience suédoise ou rien n'est jamais acquis

Je me bornerai à vous faire part de quelques réflexions sur une expérience vécue : l'expérience suédoise.

Avant de venir ici, j'ai relu un article que j'avais écrit il y a quelques années, sur « La société industrielle et le modèle suédois ». J'avais écrit cet article quelques semaines avant les élections de 1976 — ces élections à l'issue desquelles on a perdu le pouvoir — et le hasard a voulu que l'article n'ait été publié que plus tard ; l'éditeur m'avait alors demandé de faire un additif, pour expliquer un peu la nouvelle situation, et c'est cet additif que j'ai pris un certain plaisir à relire.

Je disais : « l'avènement au pouvoir d'une coalition centre-droite ouvre une parenthèse dans l'évolution de notre société de bien-être, mais il est à peu près certain que cette parenthèse sera fermée dans quelques années. » Et pour les conséquences de cette parenthèse sur notre société de bien-être, j'étais plutôt optimiste en disant, par exemple : « Un certain nombre de réformes devront attendre, d'autres seront peut-être modifiées par la majorité actuelle dans le sens souhaité par le capital privé, mais la plupart du temps les nouveaux responsables y penseront à deux fois avant de changer les options fondamentales du Gouvernement sortant. »

Eh bien ! Je constate moi-même aujourd'hui que j'ai été un peu trop optimiste. Je crois bien que cette parenthèse que constitue notre

Gouvernement de droite sera fermée, mais en tout cas elle ne sera pas fermée avant 1982, et encore faudra-t-il qu'on gagne les élections de 1982 pour que cela se réalise !

Espérons-le. Les sondages d'opinion sont, pour le moment, très favorables, mais méfiez-vous des sondages d'opinion !...

Rejetée dans l'opposition, la social-démocratie en Suède a eu une double tâche :

1° il fallait défendre les acquis du passé, le plein emploi et notre société de bien-être ;

2° il fallait aussi préparer, pour le jour du retour au pouvoir — proche ou lointain — la prochaine étape de la marche vers un socialisme démocratique, c'est-à-dire vers la démocratie économique, entre autres.

Je crois qu'on peut dire dès maintenant que ces deux tâches se sont avérées plus difficiles qu'on ne l'avait prévu.

Pourquoi ?

La crise économique y est pour quelque chose, c'est certain ; elle est devenue plus profonde et plus grave qu'on ne l'avait pensé en 1976. De plus, la crise économique a déclenché tous les éléments conservateurs qui existent dans le monde, a donné lieu à une poussée de droite très forte, chez nous comme, dans beaucoup d'autres pays, et nous le sentons encore maintenant très clairement. Le vent va certainement tourner, mais quand ? Cette question reste ouverte.

Avec les quarante-quatre ans de Gouvernement social-démocrate en Suède, il devrait y avoir quelques acquis à défendre. Lorsqu'on pense à ce qui a été réalisé et à ce qu'il faut défendre maintenant, je suis prêt à accepter la thèse fondamentale de Jacques Delors qui disait que tout ce qu'on a pu faire reposait sur un double compromis : le compromis entre le capital et le travail, le compromis entre l'État et le marché.

Ce compromis, qui chez nous a très bien fonctionné, reposait sur une certaine convergence d'intérêts : les travailleurs et les capitalistes avaient, dans une certaine mesure, le même intérêt à renforcer l'industrie suédoise face à la concurrence internationale, ils avaient intérêt à bâtir des entreprises compétitives sur le marché international, d'autant plus que notre société industrielle est très dépendante du commerce extérieur.

Le compromis supposait aussi un certain rapport de forces qui ne soit pas trop défavorable aux sociaux-démocrates.

D'autre part, ce compromis supposait une croissance régulière, une croissance qui permettait d'améliorer progressivement la condition des masses, tout en continuant à réserver des profits substantiels aux capitalistes.

Ce qui se passe maintenant, c'est que ces conditions ne sont plus là, le compromis ne tient plus debout comme il le faisait autrefois.

D'abord, le rapport de forces a changé, et je pense non seulement à la scène politique, où les autres sont au pouvoir, je pense aussi à la scène du marché du travail, où le chômage massif dans le monde occidental renforce les patrons face aux travailleurs.

Ensuite, la croissance n'est plus là, ou bien s'il y a croissance elle est, en tout cas, irrégulière et incertaine. Donc, la lutte pour se partager le peu qui reste devient plus acharnée, ce qui est normal.

Qu'est-ce qui s'est passé, dans ce contexte, lorsque le Gouvernement centre-droite est arrivé au pouvoir en Suède ? Est-ce qu'il s'est mis à attaquer tout de suite la société de bien-être, à essayer de la démolir ?

Non. Il n'a pas fait cela, et je ne l'attendais pas non plus, parce qu'il était arrivé au pouvoir non pas en promettant d'appliquer une politique de droite, en promettant une politique d'austérité, en promettant de rétablir l'autorité des classes dirigeantes, pas du tout, bien au contraire, il était arrivé au pouvoir en exploitant un mécontentement conjoncturel, tout en assurant que la droite et le centre étaient tout aussi capables que la social-démocratie de maintenir le plein emploi, de développer encore la société de bien-être et de continuer les réformes.

Ils avaient promis aussi des avantages, bien entendu, à leur clientèle : ils avaient promis de réduire les impôts, d'alléger le fardeau fiscal pour les entreprises, etc.

Une fois au pouvoir, qu'ont-ils fait ? Eh bien, ils ont décidé de tout faire à la fois : ils ont réduit les impôts et procédé à toutes sortes d'allègements pour les entreprises, tout en dépensant des sommes énormes, jamais vues jusque-là, pour maintenir, dans une conjoncture difficile, le plein emploi, et tout en continuant les réformes commencées sous la social-démocratie.

Cela ne peut pas marcher, me direz-vous !

Eh bien, cela n'a pas marché ! Il a fallu emprunter à l'étranger. Il a fallu faire imprimer des billets de banque, et c'est par ce genre de méthodes qu'ils ont pu poursuivre une politique marquée par la tradition social-démocrate, tout en accordant certains avantages à leur propre clientèle.

C'était, dira-t-on, la politique ou pire.

Oui, c'était peut-être la politique du pire, ou bien au contraire une stratégie qui n'aurait pas pu être plus astucieuse, parce qu'aujourd'hui tout le monde se trouve placé devant la nécessité des restrictions et de l'austérité ! Aujourd'hui, le pays est tellement tédété que tout le monde reconnaît qu'il faut s'attaquer au secteur

public, faire des économies, réduire certains avantages sociaux, tout en évitant d'augmenter trop les impôts, parce que cela ne marcherait pas ! Donc, d'abord, on donne tout à tout le monde, et puis ensuite apparaît la nécessité d'attaquer, de démanteler notre société de bien-être.

J'avais dit, quand j'ai écrit cet article, que je croyais que notre société de bien-être était un bâtiment trop solide pour être démolé par quelques années de Gouvernement bourgeois. Eh bien ! Peut-être me trompai-je, parce qu'ils ont réussi à saper les bases de notre économie ! Or, dans chaque société, si l'on veut un peu de justice, si l'on veut le plein emploi, si l'on veut entreprendre des réformes, il faut une stabilité économique. Si on déstabilise la situation économique du pays, alors tout est fichu, il n'y aura ni progrès ni justice, il y aura tout le contraire !

Sur ce point de la défense de ce qui reste de la société de bien-être, notre tâche n'est donc pas aujourd'hui très enviable.

Pour l'autre tâche, qui était de préparer la prochaine étape, de préparer la démocratie économique, je dois dire que le climat n'est pas très propice.

En 1976, lorsque nous avons quitté le pouvoir, on pouvait encore espérer trouver une espèce de consensus, arriver à faire une réforme — je ne dis pas qui aurait l'appui du patronat, je ne dis pas qui aurait l'appui de la droite mais qui pourrait quand même être appuyée par une large majorité au Parlement et qui pourrait trouver une sorte de compréhension des patrons. Eh bien, ce climat est changé. Maintenant, les patrons sont arrogants et sûrs d'eux, ils n'acceptent aucunement l'idée de partager le pouvoir à l'intérieur des entreprises ! Au contraire, loin de là, ils veulent s'attaquer à ce qui a déjà été acquis.

Nous avions, en toute modestie, fait quelques réformes pour la sécurité de l'emploi, la sécurité du milieu de travail, etc. Ils essaient de s'attaquer à cela !

On avait construit un système que Jacques Delors a appelé le « modèle contractuel », c'est-à-dire qu'on avait créé une loi-cadre qui obligeait les entreprises à informer et à consulter les travailleurs chaque fois qu'il y avait une décision importante à prendre, un nouvel investissement, la suppression de telle ou telle branche de l'entreprise, etc. Cette loi-cadre supposait aussi qu'il y aurait à l'avenir des conventions collectives qui donneraient un certain pouvoir, une certaine influence aux travailleurs. C'était aux partenaires sociaux de se mettre d'accord sur les conditions.

Alors que cette loi existe maintenant depuis quelques années — depuis notre temps — pratiquement rien n'a été fait, parce que le

patronat est aujourd'hui en position de force et n'a pas l'intention de conclure des conventions collectives qui diminueraient son pouvoir.

Toutefois, je voudrais répondre à Jacques Delors qui dit que notre « modèle contractuel » est un modèle pour assurer la démocratie économique. Je trouve que c'est un peu exagéré, parce que je crois qu'on n'arrivera jamais, par un modèle contractuel, à une véritable démocratisation de l'entreprise. Il faudra, d'une façon ou d'une autre, s'attaquer aussi au problème du capital, de la propriété des entreprises, c'est-à-dire s'attaquer au problème de la participation des travailleurs au capital de l'entreprise.

C'est un débat que certains socialistes connaissent dans leur pays et qui, depuis un certain temps, se pose aussi chez nous.

Il y a eu le fameux rapport Meidner, qui est plus ou moins enterré, si je puis dire, en tant que construction technique. Ce n'est pas l'idée même qui est en cause, parce que l'idée est plus actuelle que jamais — essayer d'arriver à une participation des travailleurs au capital — mais ce qui ne marche pas et ce qui était, à mon avis, une idée condamnée à l'avance, c'est l'idée d'obliger, à travers une loi, toutes les entreprises à partager les bénéfices avec les syndicats, tout en transformant les bénéfices des travailleurs en capital-actions ; c'était une manière d'assurer automatiquement — avec une certitude absolue — le transfert non seulement du capital, mais de tout le pouvoir, à l'intérieur de l'entreprise, entre les mains des travailleurs. Cela, évidemment, c'était absolument impossible à « avaler » pour le patronat, et il n'était pas difficile de le prévoir.

Mais ce qui est à l'étude actuellement, c'est un autre projet, qui met l'accent non pas sur le partage des bénéfices mais sur l'accroissement du capital.

Au lieu de commencer par le problème du pouvoir à l'intérieur de l'entreprise, on essaie maintenant de commencer par le problème du financement des investissements industriels.

C'est un fait qu'un des grands problèmes de toutes les sociétés capitalistes, avec Gouvernement social-démocrate ou Gouvernement bourgeois, c'est qu'elles n'arrivent pas à investir autant qu'il faut dans le domaine industriel. La technologie moderne, la technologie « de pointe », est extrêmement coûteuse, il faut absolument réunir les capitaux nécessaires si vous voulez construire l'industrie de demain, et le faire uniquement à travers un système d'autofinancement, en permettant des bénéfices très élevés, cela s'avère impossible. Même si vous permettez ces bénéfices et même si le patronat est en position de force et peut empêcher la hausse des salaires, c'est impossible.

Pourquoi cela ? On le voit bien : parce que si le capital privé peut choisir, une bonne partie de ses bénéfices partira en spéculation — spéculation foncière, etc. — ou en investissements à l'étranger ! Le capital va toujours investir là où la rentabilité est la plus grande, c'est l'évidence.

Cela veut dire, si l'on ne peut pas réunir les capitaux nécessaires à travers un système d'autofinancement capitaliste typique, qu'il faut bien inventer autre chose.

Alors, essayons de créer des fonds collectifs qui permettent de financer les investissements de demain et qui permettent, en même temps, de donner un peu de pouvoir aux travailleurs à l'intérieur des entreprises.

Ce que l'on se propose de faire, c'est de créer ces fonds collectifs alimentés par des cotisations versées par les patrons, mais calculées sur la masse des salaires de l'entreprise. Ces fonds seront gérés par les représentants des travailleurs, en principe ; il est possible que d'autres catégories sociales soient admises à la gestion, cela reste à discuter. Un partage de certains bénéfices particulièrement élevés est toujours d'actualité, mais ce ne sera pas l'élément le plus important du système que nous proposons.



Je crois que je dois essayer de répondre ici à quelques questions qui m'avaient été posées par Jean-Paul Bachy, qui est allé à Stockholm pour discuter, notamment, de cette question de participation des travailleurs au capital, et qui n'a pas très bien compris certaines choses, ou qui a trouvé certaines réponses concernant notre projet trop ambiguës.

Une première question qu'il a posée était celle-ci : est-ce qu'il est vraiment intéressant de faire des travailleurs les co-propriétaires des entreprises, puisque cela suppose une certaine stabilité de la main-d'œuvre ? Lorsque cette stabilité de la main-d'œuvre n'existe pas, est-ce que les travailleurs sont vraiment intéressés ?

Eh bien, cette question n'est pas pertinente, pour la très simple raison qu'on ne propose pas de faire des travailleurs individuels les co-propriétaires des entreprises ! On propose de donner du pouvoir à des syndicats, et non pas à des travailleurs à titre individuel. Donc, ce problème de la mobilité de la main-d'œuvre est à éliminer dans ce contexte.

Les autres questions sont plus difficiles. Il a demandé : est-ce que vous ne risquez pas de bouleverser, par un tel système, la fonction syndicale classique, de brouiller les rôles des partenaires sociaux ?

Certes, c'est vrai, cette critique est tout à fait pertinente, mais là je dirai que c'est le mouvement syndical lui-même qui l'a voulu, et sous l'influence des expériences des dernières années. Quand on remarque que, malgré toutes les lois que nous avons instituées, il y a tout de même trop de personnes qui sont victimes de leur milieu de travail, trop de personnes qui perdent leur travail et qui ne peuvent jamais en retrouver un autre, les syndicalistes se sont dit : il n'y a aucune autre solution que de nous donner une influence à l'intérieur de l'entreprise, pour nous assurer un meilleur fonctionnement de l'entreprise, une meilleure sécurité de l'emploi, une meilleure sécurité du milieu de travail, etc.

Si on brouille les rôles des partenaires sociaux ? Chez nous, ce sont les syndicalistes eux-mêmes qui le veulent, c'est la seule réponse que je peux donner à cette question.

Troisième question : est-ce que vous ne créez pas par vos fonds collectifs un système de décision très lourd ? Est-ce que vous ne risquez pas une terrible bureaucratie ?

On n'en est pas encore à ce stade, parce que cette réforme est encore en chantier, on étudie divers modèles et j'espère, pour ma part, qu'on va choisir le modèle le moins bureaucratique possible.

Finalement, on nous dit : ces fonds supposent en réalité que vous puissiez convaincre les travailleurs qu'ils doivent renoncer à certaines augmentations de salaires en faveur d'investissements industriels. Comment croyez-vous que vous pourrez convaincre l'ouvrier qu'il est plus avantageux pour lui de renoncer à telle ou telle somme pour un fonds collectif voué à des investissements industriels plutôt que d'avoir cette somme directement dans son porte-monnaie ?

Eh bien, c'est là vraiment la campagne explicative qu'il nous faut mener ; il n'y a pas d'échappatoire, il faut s'attaquer à ce problème, expliquer pourquoi les fonds collectifs sont indispensables à l'avenir industriel du pays : si on échoue sur ce plan-là, alors tout est fichu ! Et je vous assure qu'on va rencontrer une résistance acharnée de la part du patronat, qui d'un côté dit : vous êtes en train de confisquer les entreprises privées — et l'idée de confiscation est quelque chose de très vilain dans le milieu public suédois — et qui, de l'autre côté, dit : on est en train de confisquer vos salaires, parce qu'au lieu de toucher une certaine somme, vous allez alimenter les fonds collectifs qui seront mal gérés, vous ne reverrez jamais cet argent, etc.

Ce défi, il faut l'accepter et essayer de gagner la bataille... mais va-t-on la gagner ? Je ne peux pas vous le promettre aujourd'hui !

Au bout de quarante ans au pouvoir, on peut peut-être se poser la question : est-ce que vraiment, au fond, la social-démocratie en Suède a changé quelque chose ?

Est-ce que le capital privé n'est pas tout-puissant, aussi puissant aujourd'hui qu'il l'était grosso modo en 1932 quand la social-démocratie est arrivée au pouvoir ?

Si vous posez la question de la sorte, je suis un peu embarrassé, je suis prêt à vous dire qu'on a fait pas mal de choses pendant ces quarante ans, qu'on a établi, bien entendu, des urgences, des priorités : il y avait au début le problème d'une pauvreté exorbitante, surtout dans le nord du pays, il y avait le problème d'une population qui, dans l'ensemble, était très mal logée, une éducation qui était trop pauvre aussi. Tous ces problèmes, on les a attaqués par priorité avant de s'attaquer au problème du pouvoir du capital privé et, dans l'ensemble, on a eu très peur de toucher au système capitaliste, je l'avoue, on a eu très peur de toucher aux règles du marché, aux règles de l'économie de marché, parce qu'on a pensé qu'avant tout il nous fallait une société industrielle, des entreprises compétitives, une production suffisante pour permettre d'améliorer les conditions des masses. Cela a été la première priorité. Toutefois, la construction d'un secteur public de plus en plus grand a réduit, petit à petit, le pouvoir du capital privé.

Mais, ce n'est que maintenant et peut-être encore plus sous l'effet de la crise internationale, qu'on s'aperçoit qu'il est impossible d'échapper au problème du pouvoir économique ; tôt ou tard, il faut l'aborder et je crois que le moment est venu. La tâche est difficile, mais on ne peut plus y échapper.

J'ai déjà décrit les grandes lignes du débat actuel, qui est loin d'être terminé en Suède en ce moment. En tout cas, je dois dire que je n'ai pas beaucoup de regrets qu'on ait gardé ce problème jusqu'à maintenant, parce que tout de même il est assez raisonnable de penser qu'avant de détruire un système économique, il faut savoir ce qu'on met à sa place et il faut que ce soit quelque chose qui fonctionne assez bien, de manière efficace, parce qu'autrement, vous risquez de perdre le pouvoir, et cela pour toujours.

Aussi, je peux vous dire que le projet qui est à l'étude actuellement en Suède — et même si Jean-Paul Bachy n'a pas posé la question expressément, elle était un peu dans l'air — ne songe pas à toucher à l'économie de marché ou à l'économie mixte. On veut que les entreprises financées par ces fonds d'investissement soient aussi des entreprises rentables au sens, si vous voulez, capitaliste du mot. Il pourrait y avoir une différence dans la gestion des entreprises, parce que dans une entreprise privée le but qui va de soi est le maximum de profit, tandis que dans une entreprise qui est la propriété d'un fonds collectif, entre les mains des travailleurs, on ne cherche pas à maximaliser le profit.

Il faut arriver à un certain niveau de profit, autrement l'entreprise échoue, fait faillite, mais une fois que ce seuil a été atteint et que les profits dépassent ce seuil, il y a des possibilités de variation, on peut manœuvrer, employer les profits d'une entreprise des travailleurs autrement que les profits d'une entreprise privée classique.

Pour finir j'ajouterais deux mots, non seulement sur le bilan des quarante-quatre ans, mais sur le bilan aussi des quatre ans dans l'opposition... Il s'agit là, évidemment, d'une expérience beaucoup plus brève, mais déjà je dois dire que certaines conclusions se dégagent assez naturellement et je souhaite ardemment ne pas rester en opposition permanente ou quasi-permanente, parce qu'on voit très vite tous les dangers d'une opposition qui se prolonge.

Il y a toutes sortes de tentations auxquelles il ne faut pas succomber. Il y a la tentation de faire abstraction de certaines réalités politiques : il faut quand même essayer chaque fois de gagner une majorité au Parlement et si l'on arrive à obtenir la majorité, pour la garder ce n'est pas facile non plus, cela impose certaines restrictions à l'imagination politique, ce que ne comprend pas toujours notre jeunesse.

En plus, quand on propose des réformes, qu'il s'agisse de réformes dans le domaine de la démocratie économique ou d'autres réformes, il faut quand même se dire que nous voulons bâtir solidement, il ne faut pas bâtir de telle façon que nous risquions que tout soit à refaire s'il y a un nouveau changement au pouvoir. L'alternance au pouvoir ne doit pas entraîner des virages trop abrupts dans le développement politique et économique des pays, parce que ce ne serait pas heureux. Cela aussi peut être une restriction politique.

De plus, je m'aperçois que dans l'opposition, il y en a plus d'un qui est tenté de faire abstraction de certaines réalités économiques en préconisant par exemple, comme l'a dit Jacques Delors, une politique de non-croissance ou de croissance zéro. On désire toutes sortes de choses dont certaines sont coûteuses, et en même temps on attaque cette pauvre société de consommation et on attaque cette pauvre production industrielle qui est, d'après ce que l'on prétend, à bien des égards nocive et qu'il faut essayer, non pas d'augmenter, mais si possible de diminuer ou de garder au niveau actuel.

Cela, c'est un genre de politique catastrophe à laquelle on peut réfléchir dans l'opposition si on a le temps, mais c'est une politique que je ne voudrais pas conseiller si on avait des responsabilités gouvernementales.

HORST HEIDERMAN

## La cogestion et ses limites

Il faut savoir que nous avons pratiqué trois formes différentes de cogestion :

- la *cogestion paritaire*,
- la *cogestion qualifiée*, dans les entreprises charbon et acier : cette cogestion existe depuis 1950 à peu près,
- et depuis 1976, nous avons une nouvelle loi de cogestion, je devrais dire de *presque-cogestion*, parce que ce n'est pas une véritable cogestion paritaire.

La cogestion paritaire, c'est assez simple : les Comités de surveillance de l'entreprise comportent, côté « travail », cinq représentants des ouvriers (c'est-à-dire ouvriers et syndicats), et, côté « capital », cinq représentants des employeurs, et puis un « neutre », le numéro 11, qui est normalement le Président du Comité de Surveillance de l'entreprise.

A part cela, il y a le fameux « Directeur du travail » qui figure dans le Comité de Direction de l'entreprise, à côté du directeur commercial et du directeur technique.

Le directeur du travail a une importance spécifique, il ne peut pas être nommé s'il n'y a pas majorité des votes du côté « travail » au comité de surveillance. C'est très important, car cela donne une importance extraordinaire au Directeur du travail et, de plus, cette relation spécifique est une certaine garantie ou obligation du côté

## EXTRAIT DU PROGRAMME DU S.P.D.

Des valeurs fondamentales du programme de Godesberg naît l'obligation d'imposer la démocratie non seulement comme une forme d'Etat mais comme une forme de vie pour tous les domaines de la société, y compris celui de la vie du travail.

Du fait de la division croissante du travail et de la spécialisation dans tous les domaines de notre vie économique et sociale, le risque que les individus s'identifient de moins en moins avec le contenu de leur travail et ne puissent pas participer au processus de travail, ce risque va grandissant.

La demande de participation est l'expression des efforts des hommes en vue de plus de liberté et de responsabilité. Par la participation, partout où l'autorité est exercée sur les individus, les personnes concernées doivent participer d'une manière sensée à l'exercice et au contrôle de cette autorité. Ce principe s'applique également et surtout à la vie du travail. Il se concrétise de double façon : d'une part, les employés ou leurs représentants obtiennent le droit de consultation et de réalisation sur le lieu de travail et en ce qui concerne les autres questions de la vie quotidienne de l'entreprise, et d'autre part les employés participent à égalité à côté des détenteurs de capitaux à la légitimation et au contrôle de la direction de l'entreprise.

Les employés et les détenteurs de parts sont également intéressés à maintenir et à améliorer la position de leur entreprise sur le marché. Malgré tout il existe des divergences d'intérêts dans les questions de politique d'entreprise. Celles-ci ne peuvent être ni niées ni supprimées. La cogestion veut toutefois aboutir à ce que les intérêts opposés soient exposés ouvertement et loyalement. Une cogestion ainsi comprise ne peut compromettre les capacités de rendement économique de l'entreprise mais peut au contraire les accroître en réduisant les oppositions intérieures.

Le SPD est pour une réalisation de la cogestion paritaire. Il a expressément encouragé la réforme du droit de l'organisation du travail dans les entreprises et de la représentation du personnel ; ces progrès n'ont toutefois pas encore atteint la constitution des entreprises à l'exception du secteur des mines. Les expériences faites avec la cogestion dans l'industrie minière montrent que, pour appliquer entièrement la loi sur l'organisation du travail dans les entreprises, la participation égale et équilibrée est nécessaire au niveau de l'entreprise.

Notre objectif est de transformer par des lois la constitution des entreprises. Il s'agit là de faire participer dans l'ordre de l'entreprise

les employés au même titre que les détenteurs de parts. Dans ce but, les conseils de surveillance par lesquels la direction des entreprises est nommée, contrôlée et renvoyée doivent être composés paritairement d'employés et d'employeurs. De plus, dans la direction de l'entreprise, le secteur social et du personnel doit être représenté d'une façon autonome conformément à son importance.

La jonction entre le lieu de travail et l'entreprise exige le développement si possible simultané de la cogestion à tous les niveaux. On comprend en même temps l'importance centrale de la cogestion au niveau des entreprises.

La cogestion dans les entreprises signifie remplacer les décisions de l'entreprise orientées uniquement vers le capital par l'intervention à égalité des intérêts des employés dans la politique de l'entreprise. La fonction de l'entreprise ne s'en trouve nullement abolie ; elle est plutôt légitimée et contrôlée d'égale manière par le capital et le travail...

Du point de vue institutionnel, cette conception de l'entreprise comme formation économique et sociale égale s'exprime dans l'occupation paritaire des conseils de surveillance par des délégués des employés et des détenteurs de parts. L'homogénéité de la représentation des employés et le choix équilibré des représentants de l'entreprise et extérieurs à l'entreprise sont ici des éléments décisifs en vue d'une représentation efficace des intérêts des travailleurs.

Les organisations syndicales doivent être comprises dans la cogestion. En tant que représentation des intérêts des travailleurs dépendants, elles ont, du fait de leur indépendance à l'égard des intérêts particuliers liés à l'entreprise et surtout du fait du lien entre la cogestion dans les différentes entreprises et la solidarité de tous les travailleurs, une tâche centrale à remplir dans la participation. Les représentants des salariés extérieurs à l'entreprise dans les conseils de surveillance doivent — tout comme les représentants des salariés dans l'entreprise — avoir la confiance du personnel.

La demande de participation dans les organes de l'entreprise s'étend à toutes les entreprises économiques d'une certaine importance. Cette participation n'est pas indiquée pour les petites et moyennes entreprises.

(Cadre d'orientation économique et politique pour les années 1975-1985, p. 39-41.)

du directeur élu de rester en rapports étroits avec les représentants du côté « travail » au Comité de surveillance de l'entreprise.

La loi de 1976 est très différente : nous avons, au sein du Comité de surveillance le même nombre de représentants du côté « capital » et du côté « travail », mais en vérité les représentants du côté « travail » sont plus faibles parce qu'il y a toujours un représentant des cadres dirigeants qui, normalement, ne représente pas le côté « travail » mais le côté patronal.

La notion de directeur de travail n'existe plus, et de plus, ce qui est grave, c'est qu'au cas où dans les comités de surveillance une décision majoritaire n'est pas possible, s'il y a un blocage entre les deux côtés, c'est le côté patronal qui fait la décision, qui a le dernier mot.

C'est pour ces raisons que les syndicats, chez nous, et aussi notre Parti, disent que cette loi n'est pas une loi de cogestion véritable.

Il faut mentionner — et c'est très souvent oublié — une troisième chose, la loi sur la constitution de l'entreprise, on dit encore la loi sur l'organisation de l'entreprise. Cette loi est très importante parce qu'elle règle les Comités d'entreprise qui ont un droit de cogestion dans les affaires de caractère social, les affaires du personnel et, dans certains cas très limités et spécifiques aussi, dans les affaires économiques.

C'est important, parce que dans la pratique de la cogestion, la coopération entre les comités d'entreprise et les syndicalistes qui sont dans les comités de surveillance et le directeur du travail est essentielle.

Ce sont donc là les trois formes les plus importantes et je vais seulement citer quelques chiffres, afin de donner une idée de l'importance de ces trois formes de cogestion :

La cogestion charbon/acier représente maintenant 600 000 travailleurs ; la forme que j'ai décrite comme *presque-cogestion* touche, elle, 4 100 000 travailleurs ; les entreprises touchent 900 000 travailleurs. Les travailleurs sont représentés au Comité de surveillance par un tiers à cause de la Loi de la Constitution de l'entreprise, et les entreprises plus petites où il existe seulement un Comité d'entreprise touchent 9 400 000 travailleurs. Il reste 3 millions de travailleurs qui sont dans des entreprises où n'existent ni la cogestion, ni les comités d'entreprise. Ces chiffres sont évidemment approximatifs, car une statistique exacte n'existe pas.

Quelques mots sur l'histoire.

Il est frappant de voir qu'immédiatement après la guerre, c'est-à-dire en 1949, la cogestion fut pratiquement introduite dans les entreprises de l'acier et après dans celles du charbon. L'idée de cette

forme de cogestion s'était déjà plus ou moins développée dans les dernières années de la République de Weimar. C'est un syndicaliste, un théoricien (qui, à l'époque, dirigeait ce qui, en Allemagne, correspond à l'Institut Socialiste d'Études et de Recherches), Fritz Naftali, qui, dans un livre sur la démocratie économique (1), a développé ses idées de la cogestion ; c'est immédiatement après la guerre que les idées de ce théoricien furent appliquées sous la forme de cogestion dans les entreprises de l'acier et du charbon.

Quelques remarques maintenant sur la pratique de la cogestion et en même temps sur les conditions dans lesquelles cela peut fonctionner.

La moyenne du degré d'organisation en 1976 était de 43 % en moyenne dans les entreprises, mais dans les grandes entreprises du charbon et de l'acier, le chiffre est naturellement plus élevé.

Nous avons donc atteint un degré très élevé de l'organisation des travailleurs dans les syndicats et c'est la condition fondamentale du fonctionnement du système.

Si l'on demande aux syndicalistes qui travaillent dans les entreprises, qui sont les gérants de la cogestion dans les entreprises, si leur travail est couronné de succès, normalement ils disent : oui, en ce qui concerne la cogestion paritaire, et il y a à cela plusieurs raisons.

Une des raisons, c'est qu'à cause de la loi, les représentants des travailleurs sont informés très tôt des décisions de l'entreprise. Dès que des idées sur des investissements ou des changements apparaissent, ils sont mis au courant, soit de manière informelle, soit même de manière formelle dans les groupes de travail des Comités de Surveillance, et c'est très heureux, car il est important que les travailleurs ne soient pas confrontés à une décision déjà prise : ainsi ils ont la possibilité d'influer sur la décision dès le début et le résultat, c'est que les critères ont changé, on ne se fonde plus seulement sur le critère du profit, mais aussi sur le critère des intérêts des travailleurs.

Dans les décisions très délicates qui ont dû être prises ces dernières années, où la situation de ces branches d'industrie n'était pas très favorable, on s'imagine l'importance qu'ont eue ces changements.

Une autre chose très importante mais mal connue, c'est que la cogestion fonctionne s'il y a une coopération étroite entre la base des syndicats, le comité d'entreprise (qui a des droits assez considérables chez nous), les représentants des syndicats et des travailleurs dans le Comité de surveillance, et le directeur du travail.

Normalement, le Président du Comité d'entreprise et le vice-Président dudit Comité, représentent les travailleurs dans le Comité de

surveillance; il existe alors une relation très étroite, ils reçoivent toutes les informations nécessaires pour leur travail dans le Comité d'entreprise au cours des séances du Comité de surveillance.

J'ajoute que, dans les entreprises où la cogestion fonctionne bien, un système d'information a été établi, de telle sorte qu'immédiatement après les réunions du Comité de Direction de l'entreprise, le directeur du travail informe ses collègues dans les Comités de surveillance, après quoi les camarades des Comités de surveillance informent la base syndicale dans les entreprises.

C'est la différence importante entre la *cogestion paritaire* et la *cogestion presque-paritaire*; dans cette dernière, où la loi n'oblige pas le côté patronal à informer dès le commencement les partenaires, il est possible de cacher pendant une période assez longue les idées que l'on a, et de confronter ensuite les représentants des travailleurs aux décisions qui en réalité sont déjà prises.

C'est une différence très importante entre *cogestion paritaire* et *cogestion presque-paritaire*. Il est vrai que dans quelques entreprises où les syndicats sont très forts, le patronat n'ose pas agir de la sorte, mais cela dépend vraiment de la force des syndicats dans les entreprises et aussi des personnalités qui sont en jeu.

Quelques mots encore sur le fonctionnement: on a dit souvent que la cogestion entraîne un blocage des décisions dans l'entreprise. Les résultats prouvent que ce n'est pas vrai, il n'y a pas de blocage, on peut seulement constater par une analyse de l'ordre du jour du Comité de surveillance, que quelquefois les décisions ne sont pas prises immédiatement, que les choses sont reconsidérées deux ou trois fois, mais il n'y a pas de blocage!

Autre résultat: j'ai déjà dit que dans les grandes décisions de l'entreprise, les intérêts des travailleurs sont mieux représentés qu'auparavant, de plus, des sondages d'opinion publique ont démontré que les travailleurs trouvent que leur traitement est plus égal qu'auparavant. Une égalisation du traitement des travailleurs, c'est avant tout, dans les charbonnages, dans les mines, un style de direction moins hiérarchisé; il faut dire que dans les mines allemandes on avait un style de *management* qui était très autoritaire et ce style a considérablement changé à cause précisément de la cogestion.

J'ajoute à ces quelques remarques quelque chose qui me semble important: la pratique de la cogestion est un mélange de coopération, d'intégration d'un côté, et d'opposition de l'autre, et c'est ce mélange qui donne l'efficacité à la cogestion.

Et l'information joue un rôle-clé dans ce processus.

Des problèmes? Il y en a certainement.

Il y a des problèmes pas trop graves dans le fonctionnement de la *cogestion paritaire*, les résultats ne sont pas mauvais, malheureusement cela ne représente que 600 000 travailleurs dans des branches dont l'importance dans l'industrie est déclinante et non pas grandissante.

En ce qui concerne la *presque-cogestion*, qui, je le répète, n'est pas la cogestion véritable, on ne sait pas encore, car la pratique n'en est pas très longue, si elle est un pas dans la direction d'une cogestion véritable ou si c'est le commencement d'une lutte générale interne très dure dans les entreprises entre les syndicats et le patronat, ce qui est le cas déjà dans beaucoup d'entreprises.

Problème politique: aucune des lois que j'ai mentionnées n'ont été faites par les socialistes ou les sociaux-démocrates seuls, jamais depuis la guerre nous n'avons eu une majorité absolue au Parlement Fédéral. Cela veut dire qu'il est toujours nécessaire de trouver des alliés, les chrétiens démocrates dans certains cas, les libéraux dans d'autres.

Les résultats de nos dernières élections ont donné des sièges en plus aux libéraux et la conséquence évidente, c'est que les libéraux étant les ennemis les plus farouches de la cogestion, nous n'avons pas beaucoup de chances de progrès dans ce domaine dans les quatre ans à venir. La position de notre Parti reste claire: cogestion paritaire dans toutes les grandes entreprises.

LIONEL JOSPIN

## Oui, nous voulons le socialisme

Je ne vais naturellement pas résumer le Projet Socialiste, ce texte collectif adopté, après une discussion dans tout le Parti Socialiste, à la quasi-unanimité le 13 janvier 1980, car cela vous dissuaderait de lire l'ouvrage, d'ailleurs envoyé à un certain nombre de partis frères.

Je partirai, pour parler du Projet Socialiste français, des données concrètes dans lesquelles nous menons notre action, en essayant de faire par rapport à mon propre Parti un effort d'objectivité ou de distance.

Le premier trait qui marque les conditions de notre action et la réalité de notre Projet, me semble-t-il, est que nous sommes au fond un parti regroupé, reconstitué récemment, bien qu'à partir d'une tradition ancienne. Au début des années 70, ce regroupement s'est opéré à partir de courants, de sensibilités, d'habitudes extrêmement différentes, même si c'est dans le corps le plus important, le plus solidement ancré dans la réalité sociale, celui de la vieille S.F.I.O., que s'est faite cette rencontre.

Nous sommes aussi un parti né d'une crise, de sa propre crise, et qui a mené réflexion sur les erreurs du passé, la dispersion, les affrontements, les lacunes, qu'elles soient liées aux incertitudes de la décolonisation, aux alliances passées jadis avec la Droite, pour sauver la République, disaient certains, en réalité à cause du

contexte international de guerre froide prévalant à l'époque. Si bien qu'on trouve dans le Parti Socialiste comme une tradition, une critique de la Social-démocratie faite par un parti qui n'appartient pas en réalité à la Social-démocratie, telle en tout cas qu'on la définissait au début du Colloque. On trouve aussi dans ce Parti une certaine mauvaise conscience, même chez les éléments les plus dynamiques, les plus enthousiastes. Il subsiste chez nous une peur de soi-même, alors que dans les partis frères on trouve souvent une confiance en soi, une certitude, que d'ailleurs peut-être actuellement les faits démentent.

Je voudrais dire aussi que nous ne sommes pas un parti d'orthodoxie, nous ne sommes pas un parti d'unanimité, même si nous savons parfois être unanimes. Sur toute une série d'éléments du Projet, sur ce que serait notre patrimoine commun, il y a encore discussion, débat, interrogation. Sur l'Europe, sur l'analyse des Etats-Unis, sur celle de l'U.R.S.S., sur le Proche-Orient ou Israël, sur ce que devrait être la politique économique, sur l'Internationale Socialiste elle-même, on trouve encore dans le Parti Socialiste français des sédiments différents. Ce qui nous a fait aller en avant, progresser dans les dix dernières années, ce qui a refait de nous une grande force politique en France, ce courant puissant et divers n'est pas encore apaisé. Rien n'est encore tout à fait cristallisé, l'on aperçoit bien encore les alluvions différentes, et la vitesse des circulations n'est pas la même.

D'où la diversité de nos propositions, d'où le fait que le Projet, si on le regarde d'un œil attentif, peut apparaître comme un rassemblement, une synthèse pas toujours très ordonnée, de thèmes, d'idées, de sensibilités venus de réalités différentes. D'où aussi la force d'un certain nombre de tabous à l'intérieur du Parti Socialiste, par exemple le rejet des alliances à Droite.

Deuxième trait, nous sommes un parti encore faible numériquement par rapport à d'autres partis socialistes européens. Il y a bien sûr ceux qui ont le bénéfice de se lier étroitement à l'immense mouvement syndical de leur pays, ce qui leur donne un nombre parfois un peu illusoire. Mais même des partis plus classiques qui pourraient ressembler au nôtre — je pense au P.S.I. — ont un nombre d'adhérents ou de militants plus important que le nôtre.

Etant sans liens organiques avec les syndicats, sans tradition de réseau mutualiste, ou coopératif, bien que des amitiés existent avec ces mouvements, notre puissance sociale, notre réalité sociale sont moindres que celles d'autres partis.

Nous avons, bien sûr, surtout depuis 1977, le réseau des municipalités. Nous avons l'engagement de plus en plus fréquent de nos

militants dans un certain nombre d'associations qui appartiennent au tissu social français. Mais cela est relativement récent encore. D'où l'importance accordée dans le Projet Socialiste, dans la tradition actuelle de notre Parti, à la conquête du pouvoir politique central, à la démarche électorale, d'où la tradition, qui me paraît absente chez d'autres, si j'en juge par la récente campagne électorale de nos camarades du S.P.D., de la rédaction de programmes, de projets avec lesquels on se déplace partout et qui, théoriquement, engagent fortement.

Les réalités pragmatiques, compte tenu de ce que nous sommes, au fond ne peuvent nous suffire. Nous ne pouvons seulement gérer, nous voulons — et j'y reviendrai — transformer.

D'où un aspect négatif, une action insuffisante sur le terrain des luttes sociales, une organisation insuffisante dans le monde des entreprises, bien que là aussi, des progrès se produisent.

Car la conscience de ces lacunes existe. La réflexion sur les problèmes de l'autogestion, les propositions faites sur le contrôle des travailleurs, l'importance attachée dans le Projet Socialiste à certaines formes nouvelles de lutte, au travail associatif, la sensibilité écologique qui parfois avec imprudence pénètre notre Parti, tout cela manifeste un certain nombre d'évolutions liées à des réalités récentes.

L'environnement, la topographie politique dans laquelle nous sommes placés déterminent un certain nombre d'autres éléments que vous retrouveriez au cours d'une lecture rapide du Projet Socialiste.

D'abord il faut admettre — ce que nos partenaires étrangers ne comprennent pas toujours — que nous sommes confrontés à un système institutionnel, à un système politique relativement original en Europe.

Ce régime de la V<sup>e</sup> République est né — François Mitterrand a écrit là-dessus — d'un quasi-coup d'Etat, légalisé certes, et à la légalisation duquel un certain nombre de responsables de la S.F.I.O. ont cru nécessaire, face au problème des factieux, au nom de la défense de la République, d'apporter leur concours. Ont-ils eu tort ou raison ? Ce débat n'a jamais été totalement refermé par une réponse précise. Je crois qu'ils ont eu tort. Mais certains camarades ne me donneront pas raison.

Plusieurs traits frappent dans les institutions actuelles : l'autoritarisme, la domination excessive de l'exécutif sur le législatif, l'hypertrophie du pouvoir de la Présidence de la République, la tendance de la Droite à se souder, malgré ses querelles récentes, comme un bloc notamment autour de la Présidence de la République. Le fait que nous soyons face à un bloc de Droite depuis vingt-trois ans,

la façon dont le scrutin majoritaire est manié, l'absence d'un véritable parlementarisme, tout cela fait que nous sommes au regard de la démocratie, au regard des possibilités de changement, au regard des modes de dialogue, dans une situation différente de celle d'autres socialistes européens, moins démocratique, moins ouverte, face à une Droite qui est peu prête en outre aux concessions, que ce soit sur le terrain politique, ou sur le terrain économique. D'où la question que nous nous sommes nécessairement posée dès 1970 et qui reste dominante dans le Projet Socialiste : comment réunir face à ces institutions, face à ce bloc, face à ce système si peu souple, une force suffisante contre la Droite ?

C'est pourquoi la réflexion des Socialistes accorde une telle importance à la lutte pour la démocratie, pourquoi aussi nos relations avec un certain nombre de forces conservatrices, que parfois ailleurs on appelle libérales — mais le Centre n'existe pas en France, le libéralisme y est honteux — sont si tendues.

Autre élément : le Parti Socialiste n'est pas en France dominant à Gauche. Nous vivons avec un Parti Communiste fort qui a l'implantation ouvrière et les « relais syndicaux » les plus forts, les plus développés.

Nous avons récemment, c'est-à-dire en 1978, dépassé électoralement le Parti Communiste. Mais il reste encore plus fort que nous par beaucoup d'aspects, par ses liens dans la classe ouvrière, par son organisation, par la puissance de ses permanents, par sa richesse financière, par toute une série d'éléments qui jouent un rôle très concret dans la lutte politique et sociale. Nous ne sommes pas dans la situation du Labour, dans la situation du S.P.D., ni dans la situation de la Social-démocratie suédoise.

Ces divisions historiques de la Gauche, cette puissance du Parti Communiste, expliquent l'importance et la nécessité dans notre Projet, dans nos propositions, de la démarche unitaire, de l'idée unitaire, et je pourrais même dire à certains égards, parlant plus de l'opinion que de nous-mêmes, du mythe unitaire.

La force du Parti Communiste nous oblige à nous situer aussi par rapport à lui, positivement pour le faire évoluer avec un succès qui peut paraître à l'heure actuelle inégal, négativement en posant le problème de la nature des pays de l'Est, des systèmes communistes auxquels se réfère encore, et même avec plus de force actuellement, la direction du Parti Communiste. D'où l'importance du thème de l'unité, et pour nous la contradiction du problème de l'unité compte tenu de l'attitude actuelle du Parti Communiste Français qui nous conduit à développer le thème d'un rassemblement populaire se fai-

sant dans l'espace et dans le temps, autour d'abord du Parti Socialiste.

Troisième élément, nous sommes dans un pays qui est durement frappé par la crise économique. Non pas que ce soit original : d'autres pays connaissent des difficultés en Europe, et bien évidemment plus brutales encore hors d'Europe. Mais par rapport aux pays développés de l'Europe du Nord et du Centre, il y a un certain nombre de différences que je voudrais rapidement marquer.

La France a fait plus tardivement que d'autres sa révolution industrielle. Celle-ci ne s'est achevée au fond qu'après guerre, et on peut se demander s'il n'y a pas, dans le cas de la France, quand on examine l'évolution de l'agriculture et l'évolution de l'industrie, combinaison de la crise qui revient et des mutations structurelles qui caractérisent l'évolution — je dirai : naturelle — spontanée de l'économie française ou du capitalisme français à cette étape de son développement, dans l'achèvement de la révolution industrielle.

Pour des raisons historiques, mais aussi pour des raisons économiques, il me semble que la France — et c'est l'analyse que nous faisons très concrètement sur le terrain économique dans le Projet Socialiste — est passée trop vite d'un protectionnisme plus fort que les autres à une ouverture extérieure que nous jugeons légitime, mais qui est excessive puisque notre dépendance à l'égard de l'étranger est plus forte que la plupart des pays capitalistes développés. Ceci est un singulier paradoxe, compte tenu de ce qu'on sait de l'histoire française, des industriels et du monde des entreprises en France, peu préparés encore, malgré l'évolution, pour l'aventure industrielle, notamment celle du grand large.

Cela explique peut-être partiellement que nous prenions des coups par exemple plus forts que certains de nos voisins, avec les conséquences qu'on connaît sur le tissu économique et social dans un certain nombre de régions, dans le Nord et dans l'Est.

Pays durement frappé par la crise pour des raisons politiques et sociales enfin, dans la mesure où il nous semble que l'impact de la crise en France n'est pas seulement lié à des causes internes mais qu'on retrouverait à l'identique sous des formes adaptées dans les autres pays, mais qu'il résulte aussi d'une politique volontaire, celle du pouvoir en place. D'où une radicalisation des propositions et des programmes, l'importance des réformes économiques et sociales que nous proposons, qui peut surprendre parfois à l'étranger, mais qui résulte simplement souvent du retard à rattraper, et la volonté qui existe dans le Projet Socialiste français d'une rupture avec l'état de choses existant.

Enfin ce Parti Socialiste, compte tenu de ce que sont son histoire et notre géographie, est tourné vers l'extérieur. Et qu'est-ce que nous constatons ? Nous constatons le retour à la crise, et nous pensons, nous, Socialistes français, qu'il y a bien une crise du capitalisme. Il n'y a pas de ce point de vue, à trancher entre le fait qu'il s'agirait soit d'une crise profonde du capitalisme, soit d'une tentative de restructuration internationale du capitalisme. Je ne vois pas pourquoi ces deux analyses devraient s'exclure l'une l'autre.

Or il nous semble, notamment en Europe, que les sociaux-démocrates ne font qu'enrayer la crise sans en supprimer les conséquences néfastes, y compris en Allemagne, dans un pays que sa puissance industrielle met, pour des raisons qui à mon avis n'ont pas tellement à voir avec le Socialisme ou le Capitalisme, mieux à même de résister à la crise. Même dans ce pays bien particulier, lorsqu'on voit le débat politique, j'allais presque dire « religieux » mené sur le problème de l'endettement public, on comprend à la fois que la politique de la Social-démocratie n'est pas la politique de la Droite en France, mais en même temps que l'atténuation sociale des conséquences de la crise a aussi ses propres limites.

Je pourrais me référer à la Suède, à l'Autriche, où les équilibres économiques sont mieux maîtrisés, où les conséquences sociales de la crise sont atténuées, mais néanmoins il faut voir que cette crise n'est pas véritablement enrayée nulle part, on l'annonce comme menaçante en Allemagne.

Ces dernières années marquent un recul de la Social-démocratie, du courant socialiste donc, d'une certaine façon, du mouvement ouvrier, presque partout en Europe.

On peut se demander si la fin de la croissance, si le recul des possibilités du compromis social, ne posent pas pour le mouvement socialiste, pour la vision social-démocrate de la crise, un problème extrêmement sérieux. Peut-on se contenter de l'économie sociale ? Les Socialistes français pensent que non.

Par ailleurs les travailleurs de Pologne non seulement montrent concrètement l'impasse de la société bureaucratique dans les pays de l'Est sur les plans économique, social, culturel, politique — il suffit de prendre l'addition de leurs revendications — mais il nous semble aussi qu'ils esquissent des solutions, en tous cas leurs propres solutions.

La question de savoir si les propositions qu'ils formulent sont compatibles avec les systèmes des pays de l'Est est une question délicate. Je pense personnellement que non dans l'immédiat et à moyen terme. Mais je pense aussi qu'à long terme ces régimes évolueront, et donc que les travailleurs polonais esquissent d'une cer-

taine façon cette évolution future, même si leurs propositions sont pour le moment en contradiction absolue avec la réalité de ces systèmes tels qu'ils fonctionnent.

Entre cette nécessité à long terme et cette contradiction immédiate, quelles sont les gradations ? Comment appuyer ces mouvements, manifester notre solidarité tout en faisant preuve de prudence, tout en essayant de ménager les conditions de la détente en Europe ? Ce sont là des questions qui sont difficiles. Mais il ne faudrait pas pour le mouvement socialiste sous-estimer l'importance de ces éléments, car ce serait, je crois, faillir à nos responsabilités. A partir du moment où des dizaines, des centaines de milliers d'hommes et de femmes, parfois des millions, posent le problème du socialisme et de la liberté, ils posent nécessairement une question centrale pour nous. D'où l'analyse nouvelle pour le Parti Socialiste, en tous cas nouvelle sous ces formes, des pays de l'Est faite dans le Projet Socialiste, d'où aussi le refus de l'anti-communisme, d'où le souci manifesté de préserver la détente en Europe dans le Projet Socialiste, mais d'où aussi le refus de renoncer aux principes qui sont les nôtres, droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, libertés démocratiques, etc. Pour terminer, je donnerai quelques axes de notre projet politique.

Ce qui domine notre analyse, c'est, je crois, le refus de la fatalité, le refus de la résignation, que ce soit au niveau national ou au niveau international.

Il y a actuellement une grande campagne idéologique et politique menée en France pour nous dire : « vous n'avez aucune perspective, vous n'avez plus aucune possibilité, compte tenu de vos choix stratégiques, vous n'avez aucune chance aux élections de 1981. Il faut vous résigner ». Et ce discours n'est pas simplement tenu dans la classe politique à l'encontre ou à l'intention du Parti Socialiste, il est tenu plus largement. Si on examine cette résurgence idéologique qu'on a qualifiée en France de « Nouvelle Droite », on voit que ce discours est tenu à la masse du peuple pour qu'elle se résigne. On lui dit que ce n'est pas dans l'organisation sociale, ni dans la distribution des richesses, ni dans les institutions politiques qu'elle doit trouver la réponse à ce qui la heurte, à ce qui empêche son développement ou son épanouissement, mais que c'est dans les mystères de la biologie ! Je ne vais pas développer ces thèmes qui sont classiques.

C'est pourquoi dans le Projet Socialiste nous préconisons une politique volontariste contre la crise et nous mettons notamment au premier plan de nos analyses l'idée qu'on doit et qu'on peut lutter par exemple contre le chômage. C'est pourquoi dans une société internationale, dans une économie mondiale dont on nous dit qu'elle

explique toutes les contraintes qui pèsent sur nous, nous posons la revendication de la maîtrise du développement économique national, reconquête du marché intérieur, planification contre les aléas du marché, nationalisation d'un certain nombre de secteurs. C'est pour-quoi aussi — c'est un peu le type de question dont nous débattons avec nos amis de la Méditerranée à Saint-Maximin —, nous posons les problèmes de la défense de l'identité culturelle de notre peuple et aussi de l'identité culturelle des Socialistes.

Le Parti Socialiste n'a pas renoncé — et sur ce terrain il peut y avoir des différences avec un certain nombre de nos camarades du mouvement ouvrier, du mouvement socialiste ou social-démocrate européen — à la perspective du Socialisme. Il reste socialiste, non pas simplement parce qu'il s'appelle comme cela, mais parce qu'il souhaite effectivement arriver à une société socialiste. Son objectif n'est pas d'aménager le système existant, mais de le transformer, même si cette transformation ne peut être que progressive.

Cette perspective est à la fois nationale et internationale, ce qui nous conduit à reconnaître sur le plan théorique et à pratiquer, peut-être parfois insuffisamment, la réalité de la lutte des classes. Ainsi, ne rejetons-nous pas, nous qui ne sommes pas un parti qui s'affirme comme marxiste, l'analyse marxiste dans un certain nombre de domaines, et accordons-nous, nous qui ne sommes pas suffisamment enracinés sur le plan ouvrier, un rôle prépondérant, ou un rôle important en tous cas, à la classe ouvrière.

Bien évidemment notre analyse s'est infléchie par rapport aux analyses faites au XIX<sup>e</sup> siècle. Dans un pays où 80 % de la population active est devenue salariée, ce n'est pas au nom d'une analyse ancienne purement sociologique de la classe ouvrière à laquelle se réfère encore le Parti Communiste, mais autour d'une analyse plus moderne, plus large, celle du front de classe, fondée bien davantage sur les notions de salariat ou de mouvement ouvrier, que nous fondons nos analyses de la société française.

Sur le plan national, face à la puissance maintenue du capitalisme, face à la force de l'Etat central, à côté d'un Parti Communiste puissant et pendant longtemps plus puissant que nous-mêmes, nous avons cherché une voie... je ne sais pas si c'est « la troisième », simplement une voie. Nous avons cherché à rassembler, ce qui explique la stratégie unitaire que nous avons choisie, ces analyses du front de classe. Mais nous avons aussi cherché, et cela est peut-être plus intéressant, à dépasser les contradictions ou les termes de toute une série de vieux débats qui ont traversé l'histoire du mouvement ouvrier et du mouvement socialiste.

Sur la question réforme ou révolution, sur la question Etat et Société civile, ou Etat central et institutions locales, sur la question Pouvoir du capital ou Pouvoir du travailleur, sur la question régulation de l'économie par le marché ou orientation de l'économie par la planification, sur la question capitalisme privé et secteur public. Sur toutes ces questions antagoniques nous avons essayé de déboucher sur des solutions de compromis, et c'était là, me semble-t-il, la philosophie, l'inspiration du programme socialiste de 1972 et, d'une certaine façon, de ce que nous avons réussi à faire passer, malgré des contradictions plus fortes encore, dans le Programme Commun de gouvernement de 1972. Cette démarche subsiste, mais le partenaire se déroband, en quelque sorte s'éloignant dans l'espace, on voit bien sûr renaître cette question évoquée à propos des débats de la II<sup>e</sup> Internationale sur la participation au pouvoir. On voit renaître, avec la tentative de remise en cause du choix stratégique que nous avons fait, cette vieille question de la participation au pouvoir et des conditions de cette participation au pouvoir pour un parti comme le Parti Socialiste en France, dans les conditions concrètes de fonctionnement des institutions politiques du régime.

Je dis ici que la direction du Parti Socialiste français n'a pas l'intention de changer l'orientation générale qui est la sienne, tout en tenant compte des réalités nouvelles.

Sur le plan international, nous avons aussi essayé de bousculer quelques tabous, y compris nos propres tabous. L'expérience française de gauche que nous tentons dérange visiblement des forces puissantes. François Mitterrand, moi dans une certaine mesure à cause de mes responsabilités dans le secteur international, bien d'autres dirigeants du Parti, nous avons vu clairement par nos discussions avec les Américains et avec les Soviétiques, à quel point ce que nous avons amorcé en France avec le Parti Communiste dérangeait. Cela dérangeait tellement que la direction du Parti Communiste français, pour le moment du moins, n'y a pas résisté.

L'analyse des phénomènes de domination et de l'impérialisme, notamment dans un pays qui fut une vieille puissance coloniale, la prise en compte des phénomènes du Tiers-Monde — mais sans complaisance, avec une démythification des régimes politiques, avec une lutte constante pour les droits de l'homme, donc sans tomber dans le « tiers-mondisme » —, la critique des systèmes bureaucratiques en essayant en même temps de maintenir des possibilités pour la détente, la définition d'une politique étrangère qui ne soit ni neutraliste, ce qui n'est pas possible pour le Parti Socialiste et pour la France, ni alignée sur le bloc qui nous paraît naturel ou, sous des formes plus insidieuses, sur l'autre, sont au cœur du Projet

Socialiste. D'où la multiplicité de nos contacts internationaux, d'où la diversité de nos solidarités, notre présence active dans l'Internationale Socialiste, mais aussi les liens noués avec un certain nombre de partis communistes hors d'Europe, mais surtout en Europe (certains nous apparaissant plus proches que d'autres) et avec toute une série de mouvements progressistes dans le monde ou dans le Tiers-Monde.

Y a-t-il une troisième voie ? Méfions-nous de vouloir nous aussi définir une nouvelle orthodoxie, celle de la troisième voie. Il vaut mieux peut-être tirer des leçons de l'action des autres que faire la leçon aux autres.

S'il s'agit de rejeter le capitalisme dont la crise s'approfondit, s'il s'agit de rejeter les sociétés bureaucratiques, alors oui.

Y a-t-il une troisième voie ou, faudrait-il dire, des troisième voies ? Des diversités nouvelles, en dehors de ces deux conceptions de la société dont je parlais ? La question, je la pose, et j'y réponds ainsi. Nous ouvrirons des voies nouvelles si nous répondons à de massives questions concrètes, et non pas en fonction de présupposés théoriques.

Sortir des centaines de millions d'hommes et de femmes de la malnutrition, dominer la crise économique avec les résurgences politiques et idéologiques qu'elle commence à provoquer dans les sociétés occidentales, assurer la paix, garantir l'aspiration à la liberté, permettre l'épanouissement de l'individu, à l'échelle des masses... C'est si nous répondons concrètement à ces questions dans les années qui viennent que nous pourrions voir si nous dégageons un nouveau passage à partir des vieux matériaux.

FRANÇOIS MITTERRAND

## Un autre choix

*RASSEMBLER LE MOUVEMENT OUVRIER ÉCLATÉ*

L'histoire a divisé le mouvement ouvrier international ; ses différentes composantes ont évolué dans des sens divers, se sont durcies en fractions et se sont parfois violemment affrontées ; ce fut peut-être une nécessité.

De ce mouvement éclaté, il nous apparaît tout aussi nécessaire de rassembler les héritiers, et du même coup les acteurs des combats intellectuels ou politiques qui continuent à opposer, ou du moins à séparer les différentes fractions. C'est pourquoi, le Parti Socialiste et l'I.S.E.R. se sont toujours efforcés de réaliser des rencontres comme celle d'aujourd'hui.

Mais rassembler ne signifie pas unifier. Il serait vain de méconnaître, d'une part, les différences idéologiques et les divergences qui subsistent entre les grands courants historiques, et d'abord entre les Partis socialistes et les Partis communistes. D'autre part, il s'agit aussi de tenir compte des difficultés politiques, issues de ces divergences, difficultés qui font encore obstacle à l'instauration de rapprochements plus solides. Enfin, reconnaissons-le, on est parfois plus enclin à trouver des correspondances avec les communistes italiens et espagnols lorsqu'on est socialiste à Paris que lorsqu'on est socialiste à Madrid ou à Rome.

Il y a donc à tous moments une correction d'angle à faire. Si chaque expérience est difficilement transmissible, dans l'état d'éclaté-

ment de notre mouvement, chaque effort pour avancer vers le socialisme nous intéresse tous. Ainsi par exemple, l'expérience de la Yougoslavie, malgré la grande différence de contexte, peut servir à l'élaboration de notre propre projet, tout comme celle de la Roumanie qui, adoptant une démarche plus originale sur le plan de la politique extérieure que sur celui du système communiste proprement dit, témoigne cependant d'une capacité d'ouverture qu'il ne faut pas négliger.

En tout état de cause, des points de rencontre existent en Europe, entre les socialistes et les communistes. Par exemple, la reconnaissance du principe du droit des peuples à disposer d'eux-mêmes, même si ce principe demeure un peu formel ; ou encore l'importance accordée à la défense des libertés individuelles. Les Socialistes et les Communistes d'Europe occidentale se sont trouvés d'accord dans un certain nombre de cas fameux — je pense en particulier à l'affaire Sakharov — à l'URSS le droit d'échapper à ce point sur le fond à ce qu'on appelle le droit des gens, et sur le plan de la forme aux engagements pris à Helsinki.

Je noterai encore un troisième point de rencontre très important : la reconnaissance de la nécessité de sortir de la logique des blocs. Au fond, aucun d'entre nous ne se sent à l'aise dans l'Europe de Yalta, aucun ne se sent à l'aise dans la logique des blocs militaires qui en ont été les garants et qui en sont toujours les garants, aucun ne se sent à l'aise sous la tutelle soit de l'Union Soviétique, soit des Etats-Unis d'Amérique. Cela se marque bien, pour un certain nombre de nos partis, communistes ou socialistes, par l'adhésion à une construction originale encore imparfaitement définie qu'on appelle l'Europe, l'Europe du hasard, en quelque sorte, puisqu'elle résulte de deux guerres mondiales et qu'elle n'a épousé, cette Europe qu'il faudrait appeler plutôt Europe Occidentale, de l'histoire ni les contours ni ceux de la géographie. Il y a un vœu général pour que cette Europe se constitue, se dote d'institutions, dispose d'une politique, ait une réalité qui permette précisément de contribuer à sortir de la logique des blocs.

Or, d'une façon spontanée, il arrive que tel ou tel leader communiste d'Espagne ou d'Italie, comme tel ou tel leader de France, de Belgique, de Grande-Bretagne, du Danemark (autant de pays où la discussion fut sévère), marque bien que cette réalité politique doit voir le jour si l'on veut échapper à la perpétuation du système de domination des empires.

Ces trois points de rencontre, comme d'autres convergences d'analyse théorique et historique, voire politique, nous, Socialistes français, nous y sommes tout à fait attentifs ; en particulier, à cause d'une

réalité qu'ils semblent mettre en œuvre, à savoir « l'eurocommunisme ». Certes, l'eurocommunisme est une réalité en voie de construction. Il y a une sensibilité, ou du moins des sensibilités eurocommunistes ; il y a des vellétés d'affirmation spécifique, il y a même eu des actes de courage en ce sens, mais on ne peut pas dire à proprement parler que l'eurocommunisme existe. D'ailleurs, l'eurocommunisme est-il d'abord un choix politique à l'intérieur de chaque parti sur le plan national ou une réalité européenne ? Car enfin, en Europe, si les Italiens et les Espagnols tendent vers l'eurocommunisme, les Portugais et les Français s'y refusent. Cependant, à travers certaines différences (entre le P.C.I. et le P.C.E. par exemple) un courant se dessine ; malgré les liens complexes qui unissent l'URSS aux autres P.C. et qui régissent le Communisme International. Actuellement, l'URSS relâche un peu sa pression en Europe occidentale, peut-être parce que trop tenue par des problèmes plus vifs et dans lesquels elle s'embourbe. En revanche, pour leur part, les partis communistes européens hésitent à prendre toute leur indépendance face à des décisions audacieuses qui pourraient les faire sortir de leur situation traditionnelle, situation qui ne comporte point de réelles perspectives d'avenir.

Ainsi les partis communistes européens contribuent-ils eux-mêmes, d'une certaine façon, à maintenir leur état de fragilité par rapport à l'URSS ; et la lutte contre le pro-soviétisme qui se développe à nouveau dans quelques-uns de ces partis aujourd'hui est d'autant plus difficile. En effet, l'eurocommunisme est replié sur lui-même, comme si les événements qui se sont produits en Europe et dans le reste du monde avaient restitué à l'URSS, à sa capitale et à l'espèce d'église qu'elle constitue, le privilège de représenter une orthodoxie.

Face à ce retour en force, les rencontres concrètes des hommes eux-mêmes, socialistes, communistes, sociaux-démocrates, constituent en soi et matérialisent notre volonté commune de trouver des convergences. Et la conjonction effective sur des points d'analyse et d'accord théorique, crée les conditions de possibles rapports nouveaux entre les politiques intérieures. L'importance de tels contacts apparaît encore plus nettement à l'examen des difficultés particulières que nous, socialistes français, pouvons avoir à rencontrer le parti communiste français alors que d'autres P.C. sont ici représentés. Difficultés qui tiennent notamment à la nature préhistorique de notre P.C.F. par rapport à des P.C. qui, eux, sont entrés dans la phase vivante de la mémoire des hommes.

Il faut reconnaître que ces difficultés de rencontre sont accrues par l'appui qu'apporte la direction du P.C.F. à la droite française par et depuis la rupture de l'union de la gauche. Mais n'est-il pas naturel

que deux hommes de Cro-Magnon — celui de la droite et celui du P.C.F. — soient, passez-moi l'expression, « copains comme cochons » ! Car, à cette heure en France, ce n'est pas le capitalisme qui apprend à nager, c'est le P.C.F. qui le tire de l'eau. Lorsque le P.C.F. renoncera à lui tendre la main, lorsque le P.C.F. sera obligé d'y renoncer, alors la droite française perdra la bataille contre les forces du renouveau.

Certes, toutes les orthodoxies sont toujours d'accord pour écraser leurs hérésies ; il y a une sorte de consensus immédiat entre les orthodoxies pour maintenir le statu quo.

En cas de danger, le front sacré des orthodoxies se constitue presque spontanément, et d'une certaine façon, par sa condamnation de l'eurocommunisme. Brejnev a répondu à Kissinger qui s'inquiétait naguère de la possibilité de voir les communistes italiens ou français accéder au pouvoir. Une complicité objective est évidente entre Brejnev et la démocratie chrétienne, ou entre Brejnev et Giscard. Pourtant, il faut trouver les moyens de desserrer l'étau.

#### LA LIBERTÉ EST UNE LONGUE CONSTRUCTION

Au-delà de la pression qu'exercent les deux grands impérialismes contre les tentatives du socialisme, ne convient-il pas de s'interroger sur l'histoire elle-même des différentes branches du mouvement ouvrier, afin de poser en des termes neufs la possibilité d'un progrès vers le socialisme ? Les déviations, les erreurs des deux grandes familles, sociale-démocrate et léniniste, n'étaient-elles pas induites par la réalité économique elle-même ?

C'est une évidence pure de noter que, d'une part, le communisme a pris le pouvoir dans des pays sous-développés (n'oublions pas ici la différence entre la victoire de l'armée rouge et l'instauration du communisme) et que d'autre part, les expériences sociales-démocrates ont lieu dans des pays capitalistes développés. Je ne dirai pas que le marxisme-léninisme est par nature un socialisme pour sous-développement, pas plus que je ne dirai que c'est un socialisme de sous-développement, et encore moins un socialisme sous-développé. Il est cependant indéniable que les pays sous-développés subissent trop fréquemment des dictatures de type fasciste ou stalinien.

Pour sa part, la social-démocratie a accusé, a souligné les contradictions capitalistes : en obtenant des réformes considérables, elle a fait reculer le pouvoir de la classe bourgeoise, mais elle n'en a pas changé la nature. Il faut ajouter cependant, en ce qui concerne la social-démocratie allemande par exemple, qu'elle a dû partager le pouvoir avec les libéraux ; cette alliance limitait et limite la portée d'une politique de gauche.

Mais l'histoire n'est pas figée, les perspectives changent, les valeurs se transforment et les événements revêtent des significations inédites. Ainsi, face à la réalité constitutionnaliste du parti unique, qui en son temps fut lui-même insurrectionnel et révolutionnaire, un parti socialiste ou social-démocrate, s'il émergeait en Pologne, n'aurait-il pas un caractère éminemment révolutionnaire !

On pourrait donc se demander si finalement le communisme, qui n'a pas changé véritablement sur le plan politique la nature des pays sous-développés, même dans un pays aujourd'hui développé, la Russie, si la social-démocratie qui n'a pas véritablement changé la nature des régimes à forte structure capitaliste, n'ont pas été eux-mêmes déportés de leur signification initiale par la nature économique puis par le stade de développement des pays où ils se sont trouvés. Mais désormais, n'existe-t-il pas un petit quelque chose en plus, qui permettrait d'éviter ou plutôt de dépasser ces pesanteurs, de bousculer la vieille force des choses ? C'est la grande question posée par la troisième voie ; même si ce terme est impropre, dans la nature où il laisse croire qu'au même niveau, dans le même contexte, dans un « juste milieu », existerait une voie entre le communisme et la social-démocratie, conçus comme des réalités statiques. Or, précisément, c'est de la dynamique sociale et économique qu'il faut tenir compte, autant que de la dimension historique évacuée elle aussi par le terme de troisième voie.

C'est donc bien du grand problème de l'avancée vers le socialisme qu'il s'agit. Si le socialisme est une forme supérieure de pratique de la liberté, on ne peut pas prétendre bâtir le socialisme en se débarrassant, pour aller plus vite, des libertés déjà existantes. Le bagage du socialisme comporte envers et contre tout l'héritage des révolutions libérales, celles qui ont abouti à la définition d'un certain nombre de principes de la démocratie politique, principes souvent appliqués de façon mensongère, traîtresse, mais qui demeurent. Oui, c'est là qu'est intervenue la récupération de la bourgeoisie, maîtresse des grands moyens de production, qui a pris à son compte les libertés, qui s'en est ceint le front, qui a dirigé toute sa propagande culturelle sur « Liberté, Égalité, Fraternité ». Oui, c'est vrai que la démocratie politique qui suppose le respect de l'adversaire, qui suppose le refus de la violence, qui s'oppose à la loi égale pour tous, comporte un manque de commodité.

Parfois, pour les Socialistes qui considèrent que les démocraties politique, économique et sociale sont indissociables (démocratie sociale à reconstituer, démocratie économique à construire), le respect de la démocratie politique apparaît comme un retard dans notre démarche.

Je pense au dilemme d'Allende, tel qu'il l'a exprimé dans son dernier message. Il s'était refusé à employer les moyens de ses voisins restés longtemps au pouvoir parce que dictateurs. Lui, en conscience, ne le pouvait pas; il a pensé qu'employer ces moyens pour faire durer son expérience, c'était en même temps la vider de sa substance, l'assassiner; il a préféré être assassiné lui-même. Le respect de la liberté d'autrui peut entamer la nôtre, et il est parfois difficile de rester en accord avec soi-même. Et pourtant, même ici, la démocratie politique n'est pas intégrale, n'est pas pleinement vécue.

Faire progresser la liberté, toute la liberté, voilà un aspect essentiel du socialisme. Cette préoccupation est l'un des axes de notre critique au système soviétique: le communisme n'est pas socialiste eu égard à la liberté, puisqu'il n'a pas su, partant de l'avantage acquis du renversement de pouvoir, faire avancer suffisamment la liberté de l'homme. Par ailleurs, en poussant l'analyse plus loin, ce qui est intéressant à observer, c'est que dans la mesure où le Communisme, là où il parvient à passer au stade industriel, évolue, et pour employer un terme du langage des économistes, dans la mesure où il réussit, il ne se dirige pas vers le socialisme, mais il tend à se rapprocher de tous les systèmes dans lesquels il existe des hiérarchies, des rapports de pouvoir et même des rapports de classe.

L'évolution du régime communiste qui « réussit » économiquement, et qui a donc en principe plus de richesses à distribuer, ne tend pas à créer un socialisme fondé sur une plus grande égalité et une plus grande satisfaction des besoins, mais vers la création, comme le système capitaliste, d'une société dominante et d'une société dominée, d'une minorité dirigeante et d'une majorité dirigée, c'est-à-dire que le développement n'entraîne pas pour le communisme l'achèvement socialiste qu'on pourrait espérer, mais le retour en arrière, aux structures mêmes qui sont au-dedans de nous: c'est-à-dire que le système n'a pas corrigé comme il le devait les tendances naturelles de chacun. Car pour moi, la liberté est forcément institutionnelle. Combien de fois ai-je répété que la liberté n'existe pas à l'état naturel! Elle n'existe qu'à compter du moment où elle a été considérée comme une des normes du contrat des hommes vivant en société.

Car la liberté n'est pas naturelle, c'est le fruit d'une longue construction avec son histoire, issue d'avancées et de reculs. ELLE a ses batailles et ses martyrs. Il arrive que le grand capital signe des trêves. Lorsqu'il a consenti en particulier dans les pays scandinaves à une série de concessions, vous savez maintenant qu'elles se sont avérées insuffisantes, et même qu'elles sont susceptibles d'être remises en cause. En ce qui concerne la France, pays qui pourtant n'a jamais été socialiste, nous pensions qu'il y avait un certain nombre d'acquis

obtenus dans un consensus général, comme au temps du Général de Gaulle en 1945, avec les partis de gauche, héritiers du Conseil National de la Résistance, dans la définition de la Sécurité Sociale ou celle d'un certain nombre d'élargissements du secteur public... Mais rien n'est jamais acquis définitivement. Il faut lutter sans cesse pour la liberté, lutter pour la liberté et savoir que la pratiquer n'est pas forcément voué à l'échec. Malgré le complot international pour empêcher les forces populaires des deux empires de se libérer, la liberté fait son chemin. Elargir les espaces de liberté à travers une démarche autonome vers de nouvelles conquêtes de la classe ouvrière, voilà l'orientation de notre action. Et les Français aujourd'hui, comme le peuple polonais, sont prêts à s'en donner les moyens.

## TABLE DES MATIÈRES

Une révolution de cent ans par Jean PRONTEAU .....	9
Du rêve à la désillusion : la II <sup>ème</sup> Internationale par Alain HOULOU .....	17
«Tu ne seras pas ministre» Le XI <sup>ème</sup> commandement de la S.F.I.O. par Pierre RIMBERT .....	29
Existe-t-il avant 1914 un socialiste français spécifique ? par Madeleine REBERIOUX .....	35
Nationalisme et internationalisme jusqu'en 1914 par Roger PAJARDIE .....	45
La social-démocratie allemande à marée basse (d'août 1914 à la répression du Spartakisme) par Irène PETIT .....	53
Kautsky-Lénine : la question de la démocratie par Alain BERGOUNIOUX .....	67

## Comunicato

Venerdì 4/11/88, presso l'Hotel Leonardo da Vinci (Roma), si svolgerà un convegno organizzato dalla Fondazione Cespe e dall'Associazione Crs sul tema: Strategie di democrazia economica. Suggestioni dal modello svedese.

Si tratta di una delle prime occasioni in cui viene esplicitamente impostata in Italia una questione "democrazia economica" (l'obiettivo cioè di estendere la democrazia alle decisioni che riguardano l'economia e le imprese). L'attenzione si è concentrata qui sull'esperienza svedese, individuata come uno dei più compiuti sistemi di democrazia economica realizzati. Avviato negli anni settanta, dopo un lungo dibattito sul famoso "piano Meidner", il "modello" svedese si caratterizza attualmente tramite cinque "fondi dei lavoratori", organizzati per legge e su base regionale, con obiettivi di redditività del capitale. Nel contempo, tematiche sociali assai rilevanti - come quella relativa alle pensioni integrative - sono state ricondotte a regole collettive e a strumenti di solidarietà sociale.

L'esperienza riformista svedese si presenta, in sintesi, come 'modello' per la sinistra italiana proprio perchè vi operano concretamente strumenti di democrazia meglio strutturati che altrove.

L'attualità politica di un simile tema emerge in Italia in questi giorni con grande chiarezza: dalla discussione aperta sui fondi pensione e sulle ipotesi di riforma del sistema previdenziale, alla vivacità del confronto in atto tra le confederazioni sindacali, allo spazio che il Pci ha dedicato alla democrazia economica nella bozza del suo documento congressuale. In relazione all'interesse del tema, sono previsti interventi, oltre che di numerosi esperti e studiosi, anche di politici e sindacalisti: tra gli altri, di Achille Occhetto, Giorgio Napolitano, Giuliano Cazzola, Bruno Trentin, Guido Bolaffi, Fausto Bertinotti, Mario Colombo.

Nella tavola rotonda conclusiva, infine, Pierre Carniti, Rino Formica, Gino Giugni, Giacinto Militello e Alfredo Reichlin tenteranno di "tradurre in italiano" le suggestioni derivanti dall'esperienza svedese.

Direzione Politiche del Lavoro  
e Sviluppo Risorse

I R I

Servizio Relazioni Industriali

LE RELAZIONI INDUSTRIALI

IN

GERMANIA

(Periodo 1981 - 1985)

a cura di Claudio Grandi

Luglio 1986

## Introduzione

In questo secondo rapporto, dopo quello riguardante la Francia, tenteremo di individuare quali sono le caratteristiche principali delle Relazioni Industriali in Germania Occidentale soffermandoci nell'analisi del periodo che va dal 1981 al 1985.

Certamente il "caso" tedesco non è semplice in quanto da esperienza nazionale si è prefisso l'obiettivo di diventare un modello per il mondo occidentale.

Non a caso gli studiosi tedeschi di Relazioni Industriali si vantano di questa specificità, arrivando ad affermare "che il modello cogestivo tedesco è il sistema del futuro per tutti i Paesi industrializzati dell'occidente".

Quindi ci si può rendere conto come per trattare delle Relazioni Industriali in Germania non siano certamente sufficienti le note qui riportate.

Tenteremo con tale rapporto di affrontare le principali caratteristiche del sistema industriale tedesco cercando di approfondire:

1. L'evoluzione del quadro istituzionale
2. La contrattazione
3. Le parti sociali.

1. EVOLUZIONE DEL QUADRO ISTITUZIONALE

1.1. Cogestione

Nella Repubblica Federale Tedesca i lavoratori godono di una serie di diritti di partecipazione e codecisione garantiti per legge.

Dobbiamo però fare una distinzione:

- tra i diritti di partecipazione e codecisione dei lavoratori nella fabbrica cui si ricorre attraverso il consiglio di azienda o simili rappresentanze dei lavoratori, nel quadro del diritto della costituzione aziendale;
- e la salvaguardia degli interessi dei lavoratori negli organi direzionali dell'azienda (presidenza, consiglio di sorveglianza) attraverso le leggi sulla cogestione aziendale.

La legge sull'ordinamento aziendale regola nella sua essenza i rapporti di lavoro fra i datori di lavoro e i dipendenti, sulla base di una rappresentanza collettiva degli interessi dei lavoratori attraverso il consiglio di fabbrica.

Due i compiti principali:

- l'organizzazione dell'azienda ed i processi di lavoro, l'impiego dei lavoratori e la gestione delle maestranze (assunzione e licenziamento), non devono sottostare unicamente alle decisioni del datore di lavoro;
- inoltre la legge sull'ordinamento aziendale consente al consiglio di fabbrica, anche oltre i normali diritti di codecisione, la possibilità di concordare con il datore di

lavoro misure o provvedimenti su questioni riguardanti l'azienda.

I regolamenti giuridici della cogestione aziendale assicurano invece ai lavoratori una partecipazione a progetti e politiche aziendali. In primo piano figurano la partecipazione alla scelta e al controllo della dirigenza aziendale, come pure la codecisione nel campo della politica aziendale nelle sue linee strategiche.

Ciò avviene attraverso l'elezione dei rappresentanti dei lavoratori e degli azionisti nei consigli di sorveglianza.

Per una migliore comprensione delle leggi sulla cogestione riteniamo sia utile esaminare schematicamente quelli che in Germania sono gli organi aziendali e i loro compiti, prendendo come esempio una società per azioni.

La legge azionaria prescrive che una società per azioni debba avere tre organi aziendali: l'assemblea generale, la presidenza e il consiglio di sorveglianza.

Mentre i primi due svolgono compiti analoghi a quelli loro assegnati dal diritto italiano, il consiglio di sorveglianza è l'organismo dove si realizza la presenza dei rappresentanti dei lavoratori.

Al consiglio di sorveglianza compete la nomina e la revoca della presidenza, come pure il controllo sulla direzione dell'azienda.

Esso ha un'influenza determinante in questioni fondamentali della politica aziendale.

Prima di soffermarci sull'attuale stato del dibattito sulla materia ci sembra opportuno sintetizzare quella che è stata la "storia" della cogestione:

1848: l'assemblea nazionale costituente discute il progetto di un ordinamento dei mestieri che prevede, fra l'altro, la fondazione di commissioni di fabbrica.

1905: la legge mineraria prussiana prescrive l'introduzione dei consigli di fabbrica in aziende minerarie con oltre 100 dipendenti.

1916: secondo la legge sul servizio ausiliario patriottico, in aziende con oltre 50 dipendenti, si devono formare commissioni di operai ed impiegati con diritto ad essere ascoltate prevalentemente su questioni sociali.

1920: la legge sui consigli di fabbrica del 4.2.1920 prescrive, in fabbriche con 20 dipendenti ed oltre, la formazione dei consigli di fabbrica con diritto di partecipazione e codecisione in determinate questioni sociali, del personale ed economiche.

1933-1945: la legge sull'ordinamento del lavoro nazionale abolisce la legge sui consigli di fabbrica.

- 1946: la legge alleata di controllo numero 22 introduce nuovamente la formazione dei consigli di fabbrica dopo la sconfitta della Germania del 1945.
- 1951: la "legge sulla codecisione dei lavoratori nei consigli di sorveglianza e nelle presidenze delle aziende del carbone e dell'acciaio" del 21.5.1951, crea una base giuridica per la codecisione, introdotta nell'industria dell'acciaio già dal 1947 e la estende al settore minerario.
- 1952: la legge sull'ordinamento aziendale dell'11.10.1952 entra in vigore. Prevede diritti di partecipazione e cogestione in questioni sociali, del personale ed economiche.
- 1955: la legge di rappresentanza del personale statale del 5.8.1955 prevede la formazione di commissioni interne nei settori pubblici che godono di determinati diritti di partecipazione.
- 1956: entra in vigore la legge complementare sulla codecisione per aziende che fanno parte principalmente della CECA.
- 1972: Il 19.1.1972 entra in vigore la nuova legge sull'ordinamento aziendale. Segna un considerevole rafforzamento ed ampliamento della cogestione in seno alle aziende.
- 1974: il governo federale approva il 20.2.1974 il progetto di legge

sulla codecisione dei lavoratori. Con questa legge viene estesa a tutte le grandi aziende la cogestione (Mitbestimmung).

- 1974: dibattito del Bundestag (Parlamento) tedesco su varie questioni di codecisione.
- 1976: la legge sulla codecisione dei lavoratori viene approvata a grande maggioranza dal Bundestag il 18.3.1976. La dieta regionale l'approva il 9.4.1976. Pubblicazione del testo sulla gazzetta ufficiale dell'8.5.1976. Il 1°7.1976 entra in vigore tale legge.
- 1979: la Corte Costituzionale Federale, chiamata in causa dai datori di lavoro, conferma con sentenza dell'1.4.1979 la costituzionalità della legge sulla codecisione.
- 1981: vengono approvate le leggi di modifica della legge sulla codecisione CECA e la legge complementare sulla cogestione.

Come si può notare dalla precedente tabella tre sono le principali leggi sulla cogestione:

La legge del 1951

Tale legge può venire applicata nelle aziende del settore del carbone e dell'acciaio che impiegano più di 1.000 dipendenti.

Essa schematicamente prevede:

- consiglio di sorveglianza così composto:
  - . dieci (o cinque nel caso in cui il capitale sociale è inferiore a 50 milioni di marchi) rappresentanti dei lavoratori. Il sindacato designa quattro (o due) sindacalisti e due (o una) personalità esterna. Può opporre il veto alla designazione dei quattro (o due) altri rappresentanti dei lavoratori proposti dal Consiglio di Amministrazione;
  - . dieci (o cinque) rappresentanti degli azionisti;
  - . il ventunesimo (o undicesimo) membro è una persona neutrale.
- Direttore: il Direttore del Personale può essere nominato solo con l'accordo dei rappresentanti dei lavoratori nel consiglio di sorveglianza.

La Legge del 1956 estende quella de' '51 alle società holding che non producono direttamente l'acciaio ma che hanno delle partecipazioni in società del settore siderurgico e dove almeno la metà della cifra

d'affari totale è ottenuta da attività siderurgiche. Questa legge accorda meno potere ai lavoratori e ai sindacati rispetto alla legge del '51 (il sindacato infatti nomina solo alcuni membri e non ha più il diritto di veto né sugli altri rappresentanti dei lavoratori né sulla nomina del direttore del personale).

Ulteriore modifica a tale legge è stata effettuata nel 1981. Partendo dalla ristrutturazione del gruppo Mannesmann, il governo per evitare che fosse rimessa in discussione la legge, detta della "cogestione paritaria", propose un ulteriore progetto di legge che venne approvato pur tra le critiche sia del sindacato che della Confederazione degli imprenditori.

I principali punti di questa nuova legge sono:

- quando un'azienda non risponde più alle condizioni per l'applicazione della legge sulla cogestione paritaria del 1951 o del 1956, la codecisione in vigore resterà applicata per soli altri 6 anni;
- pur ampliando il concetto di attività siderurgica e mineraria inserendovi alcune attività di trasformazione dell'acciaio e del carbone, a nessuna di queste "nuove" imprese sarà applicata la legge '51 - '56, ma quella "meno paritaria" del 1976;
- vengono introdotte nuove norme restrittive per quanto riguarda la designazione da parte sindacale dei membri all'interno del consiglio di sorveglianza. Inoltre non vi è più il diritto di veto nella designazione del direttore del personale.

La legge del 1952 modificata dalla legge del 1972

Tale legge si applica alle società che impiegano da 500 a 2.000 dipendenti.

Il consiglio di sorveglianza è composto per 2/3 di rappresentanti degli azionisti e per 1/3 di rappresentanti dei lavoratori.

I sindacati non hanno alcun diritto di proposta o di designazione. Nel caso in cui vi siano nel consiglio di sorveglianza più di 2 rappresentanti dei lavoratori possono essere eletti anche membri esterni all'azienda.

La legge del 1976

Tale legge si applica ad aziende che occupano oltre 2.000 dipendenti.

Il consiglio di sorveglianza comprende lo stesso numero di rappresentanti dei lavoratori e degli azionisti.

Tra i rappresentanti dei lavoratori 2/3 sono eletti direttamente dai dipendenti dell'azienda, con la presenza obbligatoria tra gli eletti di almeno un quadro, e 1/3 sono sindacalisti esterni designati dal sindacato.

Il Presidente del consiglio di sorveglianza, che è sempre un rappresentante degli azionisti, dispone di voto doppio nel caso in cui una votazione all'interno del consiglio porti ad una situazione di stallo.

Non vi è più la figura del membro neutrale.

I rappresentanti dei lavoratori non dispongono più del diritto di veto sulla designazione del direttore del personale.

0 0 0

## 1.2. Legge sull'ordinamento aziendale

Con la legge sull'ordinamento aziendale del 1972 è iniziato un nuovo capitolo della convivenza fra il datore di lavoro e il lavoratore nelle aziende tedesche. La legge è valida in tutti i settori privati mentre non si applica alle amministrazioni ed aziende dello Stato, delle regioni, dei comuni. In tali settori viene applicata la legge sulla rappresentanza del personale dello Stato e per il settore regionale quella sulla rappresentanza del personale regionale.

Tale ordinamento, oltre che regolare minuziosamente i componenti, le modalità di elezione, il periodo di carica ecc. delle commissioni interne o dei consigli di fabbrica, puntualizza:

- i diritti di codecisione del consiglio di fabbrica. Viene sancito, ad esempio, che tale struttura ha pieni diritti di cogestione: in tutte le questioni di orario, nell'introduzione ed uso di apparecchiature tecniche, nell'assegnazione o nella revoca delle abitazioni dei dipendenti, negli ordinamenti sulla prevenzione infortunistica, nelle assunzioni, licenziamenti, trasferimenti.
- I diritti dei singoli lavoratori. La legge sull'ordinamento aziendale concede al singolo lavoratore il diritto di venire informato e di essere ascoltato sulle questioni che lo riguardano direttamente.
- La presenza dei sindacati. E' stato ulteriormente ampliato il regolamento sulla collaborazione tra consiglio di fabbrica e

sindacato introducendo nuove direttive per la salvaguardia della presenza dei sindacati nelle fabbriche.

0 0 0

### 1.3. Dibattito tra le forze sociali

Di fronte alla legge del 1976 gli imprenditori tedeschi hanno reagito vivacemente.

Una "reazione" che si è così articolata:

- dopo aver impugnato davanti alla Corte Suprema la costituzionalità di tale legge sulla codecisione e averne ricevuto risposta negativa, gli imprenditori sono passati prima ad una fase di politica della non applicazione della legge, con diminuzione di personale e trasformazione dello stato giuridico dell'azienda. Con tale politica almeno 150 aziende che dovevano rientrare nel campo di applicazione della legge sono riuscite a sottrarvisi.

Successivamente la Confederazione degli imprenditori si è data una strategia tendente ad omogeneizzare la posizione dei membri aziendali all'interno dei consigli di sorveglianza. Infine, in questi ultimi anni, si sono avuti continui ricorsi al tribunale del lavoro su aspetti specifici della legge.

- Parallelamente a queste posizioni imprenditoriali, il sindacato, dopo aver dovuto accettare il progetto di legge del 1981 che metteva fine ad un suo "sogno", quello di estendere la cogestione paritaria a tutti i settori, riteneva prioritario incentrare l'attenzione sul problema della disoccupazione, sul controllo delle nuove tecnologie e sulla riduzione dell'orario di lavoro; pur continuando a richiedere formalmente l'esten-

sione di tale forma di cogestione come ha fatto il DGB anche nel suo recente congresso (maggio 1986).

Congiuntura economica, strategia delle parti sociali, tutti fattori che sembrerebbero aver condotto a mettere tra parentesi le relazioni industriali almeno nelle sue forme più "spettacolari". Ma non bisogna farsi ingannare dall'apparenza.

Infatti, nella misura in cui la cogestione ha "beneficiato" in questo Paese di un precedente storico nel settore del carbone e dell'acciaio, dove non ha ostacolato il normale funzionamento delle aziende del settore e dove ha costituito quello che gli osservatori considerano come uno degli "impulsi" allo sviluppo delle relazioni industriali tedesche, si potrebbe anticipare che la cogestione resisterà meglio di quello che non ha fatto alle trasformazioni che la crisi economica porta e porterà con sé, anche se oggi può sembrare che si stia attraversando una fase delicata e critica dovuta ai conflitti sociali e alla tendenza da parte sindacale a sottrarsi "all'azione concertata".

Vi è invece, rispetto all'ordinamento aziendale, una volontà governativa, attenuata in quest'ultimi tempi dall'approssimarsi delle elezioni politiche dell'87, di riformarlo in senso restrittivo. La qualcosa sta preoccupando molto il sindacato. Di ciò se ne è avuto eco, nel già citato congresso del DGB.

Ulteriore argomento che ha suscitato la reazione del sindacato è stato il disegno di legge presentato dal governo ed approvato nel maggio '86 dal Parlamento, che abolisce il pagamento dell'indennità

ai lavoratori sospesi dal lavoro in seguito a scioperi in altre fabbriche o settori.

Secondo il DGB tale disegno di legge è un attacco esplicito al sindacato e va contro tutta la tradizione tedesca in materia di contrattazione.

0 0 0

## 2. LA CONTRATTAZIONE

### 2.1. Situazione economica

Agli inizi degli anni '80 a fronte del deterioramento dei risultati economici complessivi, dell'accelerazione dell'inflazione, dell'ampio deficit dei conti con l'estero, dell'aumento preoccupante della disoccupazione, il governo federale decise di imprimere una svolta alla sua politica economica attraverso la definizione di un disegno di azione globale e coerente per il medio termine.

Nel quadro di questa strategia si propose:

- . di ridurre la spesa pubblica al fine di liberare risorse per il settore privato;
- . di migliorare le condizioni dell'offerta, in modo da creare le premesse allo sviluppo dell'occupazione.

L'intera economia, compreso il settore industriale, ha reagito positivamente registrando nel 1984, per la prima volta dal 1980, un tasso d'espansione positivo. Infatti i dati della Commissione della Comunità Europea indicano che l'occupazione è aumentata nel 1985 di circa 155.000 unità rispetto al 1984. Questo dato è da accreditare, in parte, alla riduzione degli orari di lavoro attuati nel 1985.

Malgrado questi risultati, l'OCSE ha ritenuto di dover richiamare l'attenzione del governo federale sull'obiettivo prioritario di migliorare il funzionamento del mercato del lavoro, la cui insufficiente flessibilità è all'origine della sostituzione di manodopera con investimenti capital intensives. Del resto sia i sindacati

che gli imprenditori sembrerebbero interessati ad una maggiore flessibilità nella ripartizione del tempo di lavoro anche se da ottiche, in parte, diverse.

E' in questo scenario economico, descritto molto schematicamente, che in questi anni si è sviluppata la contrattazione della quale tratteremo più avanti.

E' opportuno preliminarmente descrivere come è regolata la contrattazione in Germania.

## 2.2. Regolamentazione e livelli della contrattazione

La contrattazione collettiva è destinata a mantenere l'equilibrio tra gli interessi delle parti sociali o, in altri termini, a trasformare interessi opposti in cooperazione limitata.

Per i lavoratori sindacalizzati è un mezzo per assicurarsi dei profitti dovuti alla crescita economica.

Per gli imprenditori è il mezzo per stabilire norme uniformi che riguardano il salario e l'orario e per creare un clima favorevole alla cooperazione.

Anche se le due parti sociali non rinunciano certo a portare avanti i loro interessi esse sono tenute, fino a quando il contratto concluso resta in vigore, a non effettuare azioni conflittuali su materie che sono state regolate dall'accordo. Nello stesso tempo, la grande autonomia nella contrattazione di cui godono i sindacati e gli imprenditori in virtù del sistema di relazioni industriali in vigore nella R.F.T. fa sì che il potere pubblico non debba costantemente intervenire per risolvere i conflitti di lavoro.

La contrattazione è articolata su due livelli:

- a livello di settore: la negoziazione dei contratti collettivi ha luogo principalmente a livello di settore di attività (regione per regione). I lavoratori sono sempre rappresentati dal sindacato;
- a livello di azienda: il consiglio di azienda, che rappresenta tutti i lavoratori della fabbrica, sindacalizzati e no, può

contrattare con l'imprenditore alcune materie regolate dalla legge del 1972 sull'ordinamento aziendale. Ma queste contrattazioni non sfociano in contratti collettivi nel senso giuridico del termine.

La legislazione su cui si basano i principi fondamentali della contrattazione collettiva nella R.F.T. non è stata modificata in questi ultimi anni. Le disposizioni che assicurano la libertà sindacale e l'autonomia nella contrattazione sono inserite nella costituzione.

I diritti e i doveri delle parti sono regolate dalla legge sui contratti collettivi del 25 agosto 1969.

I cambiamenti strutturali che sono intervenuti nell'economia e nella società stanno portando le parti sociali a nuove riflessioni sul ruolo della contrattazione.

0 0 0

### 2.3. Le recenti tendenze della contrattazione collettiva

Prima di verificare quale è stato in questi anni l'andamento della contrattazione è opportuno gettare uno sguardo su quelle che sono le procedure della negoziazione.

Tali procedure non sono fissate per legge ma si fondano sul regolamento interno dei sindacati, sulla pratica e, alcune volte, su gli stessi contratti collettivi. Tali procedure comprendono:

- la presentazione della piattaforma: la piattaforma va presentata quattro settimane prima della scadenza del contratto;
- l'inizio della contrattazione: inizia due settimane prima della scadenza del contratto;
- la condotta delle parti durante la contrattazione: le parti sono tenute a contrattare in modo "pacifico" durante le quattro settimane che segnano la scadenza del contratto. Passato questo tempo esse sono libere di ricorrere a manifestazioni o a esercitare qualsiasi altro mezzo di pressione;
- il fallimento della contrattazione: la rottura delle trattative può essere dichiarata da ambo le parti o da una sola di esse. In tale caso, tutti gli iscritti al sindacato sono invitati dall'apposita "commissione trattative" a pronunciarsi sull'opportunità o meno dello sciopero;
- la conciliazione: le parti possono mettersi d'accordo per sottomettere il tutto ad una procedura di "conciliazione". Esse possono indirizzarsi di comune accordo ad un organo di

conciliazione nei due giorni lavorativi che seguono la dichiarazione di rottura delle trattative. Passato un altro giorno, l'una o l'altra delle parti può chiedere che si apra la procedura di conciliazione.

Dopo aver nominato un presidente indipendente, tale organo deve emettere una proposta in grado di superare l'empasse nell'arco di cinque giorni. Le parti hanno, da quel momento, sei giorni di tempo per accettare o rifiutare la proposta.

0 0 0

- Durante gli anni presi a riferimento dal presente rapporto vi sono stati dei cambiamenti nei contenuti della contrattazione. Pur contrattando ogni anno gli aumenti salariali come previsto dalla legge si deve osservare come da un punto di vista quantitativo gli aumenti salariali si siano mantenuti al di sotto del tasso di inflazione. Inoltre la strategia sindacale in termini qualitativi si è caratterizzata su cinque grandi temi:
  - . la protezione contro le conseguenze della razionalizzazione del lavoro;
  - . la sicurezza del posto di lavoro;
  - . la riduzione dell'orario di lavoro: da ricordare a tal proposito i lunghi scioperi del 1984 per le 35 ore lavorative;
  - . il miglioramento delle condizioni di lavoro;
  - . il sistema di remunerazione di lavoro basato sulla professionalità.

0 0 0

- Il modello della cooperazione è più che mai stabile anche se sia i sindacati che gli imprenditori dovranno mettere a punto nuovi metodi per rispondere alle sfide economiche e tecnologiche del futuro. Affermano gli studiosi tedeschi di relazioni industriali che "innanzitutto i miglioramenti di ordine generale dovranno essere adattati alle condizioni locali. Inoltre bisognerà assestare il livello dei salari alla nuova situazione economica, diminuendo il costo del lavoro. Infine le parti sociali dovranno rendersi conto che vi sarà sempre più una diversità di bisogni e di interessi dei lavoratori, diversità che ha origine nelle differenze di situazioni sociali e di stile di vita".

Come già veniva sollecitato dall'OCSE, vi sarà quindi bisogno di rendere più flessibile il tempo di lavoro, i criteri di remunerazione e le altre condizioni di lavoro.

Se la contrattazione collettiva nella Repubblica Federale Tedesca arriverà a superare completamente questi ostacoli, essa avrà dimostrato di non essere solo un ingranaggio efficace per le relazioni industriali, ma anche uno strumento decisivo di cambiamento sociale.

## 2.4. Alcuni dati sulla contrattazione

Siamo in grado di allegare alcuni dati sui principali accordi che hanno caratterizzato il periodo preso in esame da tale rapporto.

Nel 1981-82 e nel 1983 gli accordi hanno riguardato esclusivamente aspetti salariali come si può notare dalle tabelle che seguono:

### Accordi 1981-1982

<u>Settore economico</u>	<u>Occupati</u>	<u>Contenuto degli accordi salariali</u>
<i>Settore industriale</i>		
Industria metallurgica	3.800.000	Per il mese di febbraio un pagamento forfettario di 120 DM. A partire dal marzo 1982 un aumento di salari e stipendi del 4,2%.
Edilizia	1.100.000	A partire dall'aprile 1982 un aumento dei salari e stipendi del 3,5%, per arrivare da ottobre ad un totale del 4%. Nel periodo di durata dell'accordo salariale (un anno) l'aumento è in media del 3,85%.
Industria chimica	600.000	Aumento di salari e stipendi del 4,2%.
Industria del ferro e dell'acciaio	280.000	Un aumento di salari e stipendi dei lavoratori del 4,2%.
Industria tessile	290.000	Un aumento differenziato a livello regionale, con variazioni dal 3,9% al 4,2%.
Industria dell'abbigliamento	250.000	Un aumento differenziato a livello regionale di salari e stipendi con variazioni dal 3,5% al 4,2%.
Industria editoriale	200.000	Un aumento di salari e stipendi del 4,2%.
Industria mineraria	190.000	Per il mese di maggio 1982 pagamento forfettario di 75 DM, a partire dal giugno dello stesso anno un aumento delle entrate dei lavoratori pari al 4,2%.
Industria per la lavorazione della carta e materie plastiche	110.000	Un aumento delle entrate del 4,2%.
<i>Settore dei servizi privati</i>		
Commercio al dettaglio	1.600.000	Un aumento differenziato a livello regionale, con variazioni dal 4,2% al 4,4%.
Commercio all'ingrosso	1.100.000	Aumenti differenziati a livello regionale con variazioni dal 4,2% al 4,35%.
Ranche	400.000	Un aumento di salari e stipendi del 4,2%; i dipendenti che non godono ancora del diritto di sei settimane di ferie i lavoratori al di sotto dei 31 anni hanno ottenuto un giorno in più di ferie all'anno.
Assicurazioni	220.000	Un aumento dei salari e stipendi del 4,2%; per quanto riguarda le ferie l'accordo si articola sulla base di quello dei bancari.
<i>Settore dei servizi pubblici</i>		
Amministrazione pubblica, Ferrovie federali, Poste federali	4.500.000	Lavoratori e impiegati ottengono per i mesi di marzo ed aprile un pagamento forfettario globale di 40 DM. A partire dal mese di maggio del 1982 i loro stipendi e salari vengono aumentati del 1,6% durante tutto il periodo di durata dell'accordo (un anno) l'aumento medio è del 3,2%. Per quei lavoratori che hanno diritto ad un periodo di ferie inferiore a 30 giorni viene concordato un aumento di un giorno. I funzionari non ricevono, per i mesi da marzo a maggio, alcun aumento, per i mesi di giugno e luglio una cifra forfettaria complessiva di 40 DM. A partire dall'agosto del 1982 i loro stipendi vengono aumentati del 3,6%. Rapportato alla durata dell'accordo (un anno) l'aumento medio è di circa il 2,5%.

## Accordi 1983

Settore	Occupati	Contenuto degli accordi salariali
<b>INDUSTRIA</b>		
Metalmeccanico	3.800.000	Aumento di salari e stipendi del 3,2%.
Edilizia	1.100.000	Aumento di salari e stipendi del 3%; a partire dal 1984 un aumento di 2 giorni di ferie per la maggior parte dei lavoratori del settore (ferie invernali).
Chimico	600.000	Aumento dei salari e stipendi del 3,2%. Tutti i lavoratori che hanno superato il 58° anno di età hanno diritto ogni due settimane a 4 ore di riposo per anzianità, ciò vuol dire o una settimana lavorativa di 38 ore, o 13 giorni di ferie supplementari all'anno. Dal 1° gennaio 1987 questa fascia di lavoratori otterrà 4 ore settimanali di riposo e pertanto la settimana lavorativa si ridurrà a 36 ore; tale riduzione dell'orario di lavoro sarà attuata a parità di salario (percepito per 40 ore settimanali). Per tutti gli altri lavoratori del settore è stato deciso di mantenere la settimana di 40 ore fino al 31 dicembre 1987.
Industria del ferro ed acciaio	270.000	A partire dall'aprile 1983 un aumento delle retribuzioni del 2%, ad ottobre uno ulteriore dell'1,2%.
Industria tessile	270.000	Nel maggio 1983 il pagamento di una somma forfettaria di 50 DM e a partire dal giugno un aumento dei salari e stipendi del 3,2%.
Industria dell'abbigliamento	230.000	Nel maggio 1983 il pagamento di una somma forfettaria di 35 DM; a giugno un aumento del 3% dei salari e stipendi ed a luglio uno ulteriore dello 0,2%.
Industria grafica ed editoriale	200.000	Aumento delle retribuzioni del 3,2%.
Industria mineraria	190.000	Nel maggio 1983 il pagamento di una somma forfettaria di 50 DM; a partire dal giugno un aumento del 3,05% delle retribuzioni.
Industria per la lavorazione della carta e mat. plastiche	110.000	Aumento dei salari e stipendi del 3,2%.
<b>TERZIARIO (privato)</b>		
Commercio al dettaglio	1.500.000	Aumento dei salari e stipendi del 3,2%.
Commercio all'ingrosso	1.100.000	Aumento dei salari e stipendi del 3,2%.
Banche	400.000	Aumento delle retribuzioni del 3,3%. Tutti i lavoratori al di sotto del 39° anno di età hanno ottenuto un giorno di ferie in più all'anno.
Assicurazioni	220.000	Aumento delle retribuzioni del 3,2%.
<b>SERVIZI PUBBLICI</b>		
Amministrazione pubblica, Ferrovie e Poste federali	4.500.000	A marzo del 1983 un aumento di salari e stipendi del 2%, nel luglio un ulteriore aumento dello 0,5% ed infine a partire dal marzo 1984 un altro aumento dello 0,5%. Per fasce (non consistenti) di lavoratori che non hanno ancora maturato il diritto a 6 settimane di ferie è stato concordato un aumento annuo di 1 giorno. Per i funzionari pubblici, già prima degli accordi sui salari e stipendi degli operai ed impiegati, è stato concesso dal governo, in base alla vigente legge, un aumento degli stipendi del 2% a partire dal luglio 1983.

- Nel 1984 si è iniziata a vedere la svolta nella strategia sindacale e tale anno è stato caratterizzato dalla lunga lotta per la riduzione dell'orario di lavoro, dal rinnovo contrattuale di alcune categorie e da accordi sul prepensionamento.

Principali accordi sulla riduzione dell'orario di lavoro

**Metalmeccanici:** dopo 11 settimane di sciopero è stato siglato l'accordo il 2/7/84 con una riduzione dell'orario settimanale a 38,5 ore

**Poligrafici:** Dopo 6 settimane di sciopero è stato siglato l'accordo il 12/7/84 con una riduzione dell'orario settimanale a 38,5 ore

**Industria del ferro e dell'acciaio:** 38 ore settimanali dall'1/10/84

**Industria involucri di latta della Regione di Amburgo e Bassa Sassonia:** 38,5 ore settimanali dall'1/2/85 e per la B.S. dall'1/4/85

**Industria lavorazione del legno nel Rheinland Pfalz:** 38,5 ore settimanali dall'1/4/85

**Industria gioielli, orologi e oggetti di metallo:** 38,5 ore settimanali dall'1/4/85

Lufthansa, British Airways, Panam: 38,5 e 37,5 ore settimanali  
dall'1/4/85

Tipografi: 38,5 ore settimanali dall'1/4/85

#### Accordi di prepensionamento

I principali settori in cui sono stati siglati accordi di prepensionamento sono:

- . Settore ramo approvvigionamenti energetici
- . Industria della carta
- . Industria metalmeccanica
- . Industria tessile
- . Industria abbigliamento
- . Industria alimentare
- . Edilizia
- . Banche

#### Accordi salariali

Nel 1984 gli aumenti salariali medi sono stati del 2,9% con un aumento maggiore nel settore del credito (3,4%) e con un aumento minimo del 2,1% nel settore dei servizi.

- Nel 1985 la contrattazione si è presentata alquanto atipica poiché in settori determinanti come i metalmeccanici, i poligrafici e i servizi pubblici non vi sono state trattative essendo stati i loro contratti rinnovati, come si è visto, l'anno precedente in concomitanza con l'introduzione della riduzione dell'orario di lavoro.

I nuovi accordi contrattuali in media hanno avuto un aumento del 3,6%. L'aumento minore l'ha ottenuto il settore dell'edilizia con il 2,4%, quello maggiore i settori del commercio, banche ed assicurazioni con il 4,1%. Queste percentuali contengono però aumenti scaglionati che entreranno in vigore solo a partire dal 1986.

L'aumento contrattuale del 1985 è il più basso dal 1970 ma rapportato all'andamento dei prezzi è stato il risultato migliore dal 1980 in poi.

C'è inoltre da tener presente che per più di 13 milioni di lavoratori sono stati fatti accordi di ulteriore riduzione dell'orario di lavoro settimanale e accordi di prepensionamento.

#### Principali accordi sulla riduzione di orario

- . Commercio al minuto: 38,5 ore settimanali dall'1/1/86
- . Artigianato metallico: 38,5 ore settimanali dall'autunno '86
- . Altri settori del commercio: 38,5 ore settimanali dall'1/12/85
- . Lavorazione del legno: 38,5 ore settimanali dall'1/10/85
- . Agenzie di viaggio: 38,5 ore settimanali dall'1/1/86

### Accordi di prepensionamento

Alla fine del 1985 il WSI (Istituto di Ricerca del DGB) disponeva di accordi sul prepensionamento relativi a più di 200 settori che interessavano poco meno di 7 milioni di lavoratori. Grazie a questi accordi circa 300 mila lavoratori di 58 anni e più dovrebbero poter usufruire della possibilità di prepensionamento (condizione oltre all'età è l'anzianità aziendale dai 5 ai 10 anni).

I settori più importanti in cui tali accordi sono stati siglati ed entrati in vigore nel 1985 sono:

- . Assicurazioni
- . Miniere saline
- . Industria chimica
- . Industria ceramiche fini
- . Industria del vetro
- . Industria produzione cuoio
- . Industria pellami e valigerie.

Le parti sociali dell'industria chimica hanno concordato l'1/3/85 un nuovo modello di prepensionamento che consiste nella combinazione fra riduzione di orario di lavoro legata all'età con il prepensionamento. I lavoratori di 58 anni con almeno 10 anni di anzianità aziendale, possono chiedere di lavorare a part-time con un orario di 20 ore settimanali. Viene corrisposto un salario che è pari al 70% di quello precedente, non vengono conteggiati straordinari, lavoro festivo, indennità per lavoro pesante. Il datore di

lavoro può rifiutare la richiesta di part-time solo se in cambio offre al lavoratore un accordo di prepensionamento.

0 0 0

### 3. LE PARTI SOCIALI

#### 3.1. Premessa

E' inevitabile, nel caso della Germania, abbinare associazione degli imprenditori e sindacato nella storia delle loro origini e del loro sviluppo.

Le une sono nate in risposta agli altri. Si confrontano quasi continuamente nel processo di contrattazione collettiva e in varie sedi della pubblica amministrazione a livello federale e di land. Rappresentanti di ciascuna delle due strutture siedono fianco a fianco quasi quotidianamente nei tribunali sociali e del lavoro e nei vari organismi para-governativi che amministrano la politica sociale e del lavoro.

Sono, insomma, a pieno titolo protagonisti del sistema di relazioni industriali della Germania Occidentale.

Tuttavia non si può affermare semplicemente che le associazioni degli imprenditori siano l'equivalente funzionale, di parte opposta, del sindacato.

In Germania le differenze sociologiche esistenti fra Confederazioni degli imprenditori e sindacato sono tanto profonde quanto lo sono i loro legami storici. Contrariamente al sindacato le associazioni degli imprenditori non sono, in termini sociologici, gruppi primari.

Sono le aziende e non i singoli imprenditori le unità di base delle associazioni; queste svolgono un compito essenziale ma limitato nella vita professionale degli imprenditori tedeschi.

Nel sistema di relazioni industriali, specialmente nel processo di contrattazione collettiva, le associazioni degli imprenditori svolgono un ruolo di antagonisti, più interessate a contrastare e limitare i cambiamenti proposti dal sindacato che ad avanzare proposte di cambiamento.

Questo conservatorismo funzionale si evidenzia anche nel loro ruolo di gruppi di interesse politico.

Gli antagonismi di ispirazione ideologica tra associazioni degli imprenditori e sindacato si sono notevolmente ridotti in Germania negli anni del dopo guerra.

Nel periodo da noi considerato (1981-1985) vi sono divergenze più circoscritte, ma nondimeno reali, connesse ai conflitti di interesse che si manifestano nelle contrattazioni sui salari, sull'orario di lavoro, sulla durata della validità dei contratti salariali, sui periodi di ferie, sui ventagli parametrali e nel rapporto tra salari e produttività.

Ciò che ancora oggi più "si avvicina" ad un conflitto ideologico è il dissenso sul tema della cogestione che continua ad essere un obiettivo primario delle OSL per ottenere la piena parità tra azionisti e lavoratori nella composizione dei consigli di sorveglianza delle società e nella nomina del direttore del personale.

Nella misura in cui i sindacati controllassero la scelta dei dirigenti delle imprese, la cogestione sarebbe considerata, da parte imprenditoriale, come un tentativo di "sindacalizzazione" della società.

Se la cogestione venisse estesa fino a comprendere tutte le richieste delle organizzazioni sindacali dei lavoratori, richieste che la DGB ha reso esplicite anche nel corso del suo recente congresso (maggio 1986), le associazioni degli imprenditori si troverebbero di fronte ad un dilemma funzionale relativo alla loro stessa sopravvivenza. Il dilemma è se possono essere considerate parti autonome della contrattazione collettiva, associazioni imprenditoriali nelle quali un notevole numero di aziende abbiano in posti chiave (direttore del personale, ecc.) persone nominate dal sindacato.

### 3.2. I sindacati

Quando si parla di sindacati tedeschi non si può fare a meno di pensare a due esperienze tipiche di quella realtà: la cogestione di cui abbiamo ampiamente trattato e il concetto di sindacato imprenditore.

Infatti il sindacato tedesco è proprietario di banche, aziende, immobiliari, ecc. Inoltre, quando parliamo di organizzazioni sindacali tedesche, pur citando che nella R.F.T. ne esistono oggi quattro, è doveroso sottolineare che tre di queste o hanno un basso livello di iscritti, come è il caso della Confederazione Sindacale Cristiana (CGB), o associano figure professionali specifiche, come è il caso del Sindacato Tedesco dei Funzionari Pubblici (QBB) o del Sindacato Tedesco degli Impiegati (DAG). Solamente la Confederazione dei Sindacati Tedeschi (DGB) è rappresentativa non solo in termini di iscritti, essendo tra l'altro il più grande sindacato europeo, ma anche per il ruolo preminente che svolge nel contesto delle relazioni industriali tedesche ed europee.

Come abbiamo già detto in altre parti del presente rapporto, da qualche anno con l'insorgere della disoccupazione, con l'estendersi del neoliberalismo e dei suoi effetti politici e sociali, il DGB ha rischiato non solo la propria immagine, ma soprattutto la rimozione dalla coscienza sociale del sindacato come strumento di garanzie collettive ormai superato, secondo i suoi critici, al quale il processo produttivo non è più tenuto a pagare nulla.

Il DGB si è sentito attaccato non solo dalla nuova coalizione governativa (CDU/FDP Democristiani/Liberali) che è intenzionata a varare una proposta per ridimensionare il ruolo e il potere dei consigli di impresa, ma anche dal padronato tedesco dopo la lunga vertenza dell'84 per la riduzione dell'orario di lavoro. Il DGB è stato continuamente "descritto" come una istituzione che riposa su un potere e una ricchezza acquisite in passato, sordo ai reali bisogni della gente e anche "con le mani un tantino sporche".

Con l'affare "Neue Heimat", la società immobiliare gestita dal sindacato che si trova a fronteggiare un deficit di bilancio di 18 miliardi di marchi e che è costata le dimissioni del precedente candidato alla presidenza del sindacato, il DGB non ha certo offerto una immagine di sé molto edificante.

Malgrado questo quadro e con l'aggiunta della prossima scadenza elettorale (inizi 1987), dall'ultimo congresso è scaturita una "piattaforma" che riassumendo le posizioni assunte in questi anni, si pone in posizione di attacco rispetto a tutti i problemi della società tedesca: dalla disoccupazione alla difesa dello stato sociale, dal controllo delle nuove tecnologie alla richiesta di riduzione dell'orario di lavoro, alla richiesta di estensione della cogestione paritaria.

Il tentativo insomma è quello di darsi una immagine di organizzazione forte, unita e capace di affrontare le sfide dei prossimi anni.

### 3.3. Sindacalizzazione

Il numero totale degli iscritti ai diversi sindacati è di circa 9,3 milioni di lavoratori ; cifra che rappresenta il 43% dei lavoratori dipendenti ed è così suddivisa fra le diverse organizzazioni:

•	Confederazione dei Sindacati Tedeschi (DGB)	7.745.000
•	Sindacato Tedesco dei Funzionari (DBB)	820.000
•	Sindacato Tedesco degli Impiegati (DAG)	480.000
•	Confederazione Sindacale Cristiana (CGD)	245.000

#### 3.4. Struttura organizzativa

Per quanto riguarda la struttura organizzativa riteniamo esaustivo illustrare quella del solo DGB per i motivi prima citati.

Il DGB di orientamento socialdemocratico, con una componente minoritaria cristiana al suo interno, aderisce in campo internazionale:

- . su scala mondiale alla CISL Internazionale
- . per la zona OCSE al TUAC
- . per l'Europa Occidentale alla CES

Il DGB, a cui aderiscono 17 sindacati di categoria, è strutturato su tre livelli:

- . federale
- . regionale
- . distretti locali

I principali organi della Confederazione sono:

- . Il congresso confederale: organo supremo del DGB, si svolge ogni quattro anni e delibera gli orientamenti di politica sindacale, le modifiche statutarie, ecc..
- . Il comitato esecutivo confederale composto di 135 membri: segretari regionali e rappresentanti delle categorie. Si riunisce ogni trimestre. E' compito di tale organo quello di prendere decisioni in merito alla politica sindacale e di organizzazione e di pronunciarsi sull'ammissione o l'espulsione di un sindacato di categoria.

- L'ufficio confederale composto dai 17 presidenti dei sindacati di categoria, dal presidente e dai due vice presidenti del DGB e da altri sei membri. Si riunisce una volta al mese ed i suoi compiti sono di gestire l'organizzazione.
- La commissione dei sindacati: composta da 3 membri, deve controllare il bilancio annuale e l'amministrazione della confederazione.

Ci sembra opportuno ricordare che solo i sindacati di categoria hanno il diritto di contrattare. Il DGB come Confederazione non ha il diritto nè di contrattare nè di firmare accordi collettivi.

#### Periodici

Il DGB pubblica un numero cospicuo di periodici per gli iscritti. Infatti essi sono: 1 settimanale e 13 mensili più i periodici che pubblicano i 17 sindacati aderenti.

### 3.5. Finanziamento

La Confederazione è finanziata da quote versate dalle federazioni aderenti nella misura del 12% delle quote versate dagli iscritti a queste ultime.

Inoltre, è previsto un Fondo di Solidarietà destinato a misure di aiuto o per azioni sindacali particolari, che è alimentato dal versamento di 0,30 dm. per iscritto a trimestre.

Inoltre, parte importante del finanziamento proviene al sindacato dalle numerose imprese che possiede, che impiegano circa 100 mila dipendenti.

Le più importanti sono:

- . la Bank fur Gemeinwirtschaft con un capitale sociale di 800 milioni di dm., un bilancio di 400 miliardi di marchi e circa 7.000 dipendenti.
- . Il gruppo industriale per l'edilizia residenziale Neue Heimat, che è diviso in due società autonome (una di pubblica utilità), con un bilancio totale superiore ai 18 miliardi di marchi. Con i suoi 50.600 dipendenti rappresenta la più grossa impresa europea del settore.
- . La cassa di risparmio immobiliare (di pubblica utilità) Beamtenheimstättenwerk con un bilancio di 23 miliardi di marchi e quasi 5.000 dipendenti.
- . L'impresa edilizia Boswau e Knauer con un bilancio superiore a 200 milioni di marchi e circa 4.000 dipendenti.
- . La catena di negozi Co-op con un giro di affari superiore a 6 miliardi di marchi e circa 30.000 dipendenti.

La società di assicurazione Volksfürsorge con un bilancio di circa 12 miliardi di marchi e 5.600 dipendenti.

Oltre alle aziende, il DGB ha partecipazioni in istituzioni scientifiche e culturali come l'Istituto di studi economici e sociali (WSI), il Festival della Ruhr, una casa editrice, scuole per corrispondenza e professionali. E' stato anche creato per gli iscritti al sindacato l'Auto Club Europa (ACE). Per "coordinare" il tutto è stata creata una holding per le aziende sindacali.

Si stima che il patrimonio concentrato nelle mani delle società del sindacato abbia un valore superiore ai 100 miliardi di marchi.

I dirigenti di tali aziende vengono nominati e revocati dai massimi organi della confederazione.

0 0 0

### 3.6. Associazioni degli imprenditori

#### SETTORE PRIVATO

In Germania occorre distinguere tra associazioni dei datori di lavoro ed associazioni economiche, anche se nel commercio al minuto e nei servizi una singola organizzazione porta avanti ambedue gli obiettivi.

Inoltre esiste anche la distinzione tra associazione dei datori di lavoro e camere economiche, precisamente camere dell'industria e del commercio e camere dell'artigianato.

Il coordinamento tra le principali federazioni di associazioni di imprenditori, le associazioni economiche e le camere economiche è assicurato dalla loro appartenenza al Comitato congiunto per gli affari tedeschi, formato dalla Confederazione delle associazioni degli imprenditori tedeschi, dall'associazione centrale dell'artigianato, ecc.

0 0 0

#### Confederazione delle associazioni degli imprenditori tedeschi (BDA)

Lo scopo principali dei raggruppamenti componenti la BDA è quello di rappresentare gli imprenditori nel campo delle relazioni sindacali ai livelli regionali e nei diversi settori dell'economia e specialmente nel processo di contrattazione collettiva per gruppi di imprenditori a livello di land e di distretto.

La BDA, che in quanto tale non è agente contrattuale, è essenzialmente un'alleanza permanente di federazioni di associazioni di imprenditori che elabora principi e strategie di lungo periodo.

Secondo alcune stime risulterebbe che alla BDA, che non rende noto ufficialmente il numero degli associati, farebbero parte il 70% delle aziende che impiegano circa l'80% degli operai e degli impiegati del settore privato.

Avendo già citato le richieste che il sindacato ha fatto in questi anni, si può ben capire quale sia stata la politica sindacale della BDA che si potrebbe comunque così sintetizzare:

- . opporsi in tutti modi ad ulteriori riduzioni settimanali dell'orario di lavoro;
- . non ritenere estendibile la cogestione paritaria in quanto, come si è già detto, il rischio sarebbe "la sindacalizzazione della società" con il conseguente annullamento del ruolo della Confederazione;
- . maggiore attenzione verso la flessibilità nell'utilizzo della manodopera;
- . richiedere al governo che venga mantenuto il diritto di dichiarare la serrata, in quanto questo strumento consente l'equilibrio di forze tra le due parti, principio base del sistema autonomo della contrattazione collettiva in Germania.

#### Struttura della Confederazione

La struttura associativa degli imprenditori è organizzata sia verticalmente che orizzontalmente.

Sono organizzate verticalmente le associazioni e le loro federazioni, che aggregano le imprese di uno stesso settore o di settori strettamente collegati.

Nella struttura orizzontale il criterio organizzativo è geografico. Aderiscono attualmente al BDA 12 federazioni di land o regionali e 47 federazioni nazionali verticali.

Gli organi di governo statutari della BDA sono:

- . l'assemblea generale: si riunisce una volta l'anno per approvare la relazione del consiglio direttivo su questioni orientative ed organizzative;
- . il consiglio direttivo: in questa sede vengono decise le direttive fondamentali che orientano l'organizzazione. Il direttivo è composto da un rappresentante per ognuno dei 59 raggruppamenti che aderiscono alla Confederazione più il presidente, il direttore generale e 16 "ospiti" scelti dall'assemblea generale;
- . la presidenza: è affidato a tale organo il governo della BDA.

Come detto, la BDA non è un agente contrattuale ma agisce attraverso le sue associazioni. Per essere qualificata a trattare a nome degli imprenditori una associazione o una federazione di associazioni, deve:

- . essere un'associazione di imprenditori;
- . essere costituita secondo le leggi che regolano la formazione e il funzionamento delle associazioni private ed essere registrata presso l'ufficio pubblico competente;
- . essere indipendente dai sindacati: i rappresentanti dei dirigenti di fabbrica che sono anche sindacalisti, come

i direttori del lavoro nelle imprese dell'industria siderurgica, possono tuttavia partecipare all'attività delle associazioni;

- rappresentare gli interessi delle imprese;
- associare più di un'impresa;
- avere tra le funzioni principali quella di stabilire, attraverso la conclusione di contratti collettivi, i salari e le condizioni di lavoro nel settore di competenza;
- riconoscere la necessità di esercitare pressioni, con mezzi legittimi (serrata), per riuscire ad imporre nei contratti le proprie condizioni;
- accettare come vincolanti le leggi, le regole legali e le norme giuridiche.

Ciò che incoraggia la coesione e l'unità delle associazioni degli imprenditori della RFT, nonostante la diversità delle imprese e la loro possibilità di rispondere alle richieste sindacali, è una combinazione di fattori che comprende:

- il fattore culturale: la pressione esercitata reciprocamente dagli imprenditori per conformarsi a certi valori comuni;
- il fattore professionale: l'interesse dei dirigenti a conservare le loro prerogative nei confronti dei lavoratori e sindacati;
- il fattore ideologico: un generale impegno degli

imprenditori a difendere la proprietà privata;

. il fattore manageriale:

massimizzazione dei profitti e minimizzazione dei costi dell'impresa;

. il fattore tattico:

l'appoggio che le imprese ricevono dalle loro associazioni per resistere alle richieste dei sindacati;

. il fattore istituzionale:

il duplice sistema di contrattazione (contratto collettivo e contratto aziendale) che fissa i salari e le condizioni di lavoro, attenua le pressioni esercitate sulle associazioni degli imprenditori perchè concilino tutte le differenze fra le imprese associate.

SETTORE PUBBLICO

Nel settore pubblico il governo federale, i governi dei land e le autorità locali come imprenditori hanno costituito delle associazioni per la contrattazione con i dipendenti.

A livello municipale la Federazione delle associazioni delle collettività locali (UKA) e a livello di land l'Associazione tedesca dei governi dei land (TDL) esistono dal 1949. A livello nazionale il ministro federale dell'Interno partecipa alle trattative dal 1960.

### 3.7. Lo stato

Le autorità pubbliche intervengono raramente nelle contrattazioni collettive.

Non vi sono mediazioni governative perché le organizzazioni sindacali ed imprenditoriali hanno un loro sistema volontario di "conciliazione".

Nonostante ciò avvengono consultazioni informali con le autorità pubbliche su questioni importanti, specialmente in caso di scioperi.

L'orientamento generale anche della attuale politica governativa, per quanto riguarda le relazioni industriali, è quello di una non ingerenza, rispettando in tal modo il principio dell'autonomia della contrattazione, limitando l'influenza del potere pubblico alla definizione di un quadro legislativo e fornendo alle parti sociali delle elaborazioni statistiche che possono servire come base per prendere le loro "autonome decisioni".

.....

## STRATEGIE DI DEMOCRAZIA ECONOMICA

Sintesi delle relazioni

RUNE ABERG (Università di Umeå)

La Svezia rappresenta un esempio di successo delle politiche contro le diseguglianze nella distribuzione del reddito e nelle possibilità di accesso al mercato del lavoro. Tale successo è da attribuire: 1) alla politica di "solidarietà salariale" che ha favorito la riduzione dei differenziali salariali tra settori e categorie; 2) la redistribuzione del reddito operata tramite le politiche per la piena occupazione e il welfare state.

Negli anni 70, assicurata ormai la piena occupazione, sconfitta la povertà e con un sindacato rafforzato, sono emerse nuove domande e nuovi bisogni. Gli alti profitti delle imprese più efficienti, resi possibili dalla politica di solidarietà salariale, e la necessità di garantire un flusso di investimenti sufficientemente elevato da garantire il mantenimento del pieno impiego, senza che ciò avesse conseguenze indesiderate sulla distribuzione della ricchezza, hanno spinto il sindacato e il partito socialdemocratico verso la ricerca di maggiore democrazia economica. Essa implica un maggior coinvolgimento del sindacato e dello stato nelle scelte strategiche delle grandi imprese. La socializzazione degli investimenti è diventata così un aspetto rilevante del cosiddetto modello svedese.

JONAS PONTUSSON (Cornell University)

I Fondi dei lavoratori sono uno degli strumenti più interessanti della strategia di democrazia economica del sindacato svedese. L'idea dei fondi dei lavoratori nasce dal riconoscimento dei limiti dei Fondi pensionistici come strumento di risparmio collettivo e di controllo sulla formazione del capitale. Negli anni settanta la crisi industriale ha spinto le imprese ad investire maggiormente all'estero e a ristrutturare l'industria nazionale con riduzioni della forza lavoro. Il sindacato e il partito socialdemocratico si sono trovati di fronte alla necessità di intervenire direttamente nel processo di formazione del capitale. Nello stesso periodo i Fondi pensionistici hanno perso importanza come fonti di credito e hanno mostrato i propri limiti come strumenti di controllo degli investimenti. I Fondi dei lavoratori introdotti nel 1984 sono finanziati dai profitti delle imprese e da un aumento dei contributi pensionistici a carico dei lavoratori e sono gestiti da rappresentanti sindacali. Essi concorrono alla proprietà azionaria delle imprese e rappresentano perciò uno strumento più adeguato al controllo degli investimenti, garantendo inoltre nuove risorse ai Fondi pensionistici.

RAPPORTO SULLA GERMANIA FEDERALE  
di MANFRED WEISS

TRADUZIONE PROVVISORIA NON RIVISTA

L'EVOLUZIONE DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI E DEL DIRITTO DEL  
LAVORO IN UNA PROSPETTIVA EUROPEA

LA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA  
(versione preliminare)

di

MANFRED WEISS

PROFESSORE DI DIRITTO DEL LAVORO  
PRESSO L'UNIVERSITA' J.W. GOETHE

FRANKFURT/RFT

Luglio 1987

I - LA DISCIPLINA DELLE RELAZIONI INDUSTRIALI NELLA REPUBBLICA FEDERALE TEDESCA: LA LEGGE E LE ALTRE FONTI

Qualsiasi discorso sull'armonizzazione delle relazioni industriali e del diritto del lavoro a livello europeo deve tener conto delle strutture specifiche proprie di ogni stato membro e dei meccanismi in base ai quali lo Stato o le parti sociali elaborano nuove norme. E' pertanto necessario dare un rapido sguardo al quadro istituzionale della Repubblica Federale Tedesca per poter comprendere gli sviluppi che si sono avuti finora e le prospettive per il futuro.

Il diritto del lavoro, nella Repubblica Federale Tedesca, non è frutto della sola legislazione, poiché anche i contratti collettivi tra sindacati e associazioni datoriali, i contratti di lavoro conclusi tra consigli di fabbrica e direzione, nonché i contratti individuali intervenuti tra datori di lavoro e lavoratori hanno la loro parte nella disciplina delle condizioni di lavoro. Pur se talvolta le funzioni svolte da tutti questi attori possono sovrapporsi, i loro compiti, in vista della promozione di una politica sociale, sono distinti e possono essere così individuati:

- La funzione dello Stato consiste principalmente nel prevedere i livelli minimi per l'intera forza lavoro, mediante l'emanazione di leggi (corresponsione della retribuzione in caso di malattia, ferie annuali retribuite, tutela contro il licenziamento ingiusto, ecc.).

Un'area particolarmente importante a questo proposito è quella della tutela della salute e la sicurezza dei lavoratori, dove però lo Stato detta solo i principi fondamentali che devono essere attuati dagli organismi addetti alla sicurezza sul lavoro, persone giuridiche che godono di autonomia e sono presenti in ogni settore. Tanto lo Stato che i detti organismi hanno il compito di controllare l'attuazione delle norme in materia. Lo Stato prevede inoltre il contesto entro il quale possono aver luogo la contrattazione collettiva e la partecipazione dei lavoratori. Una delle principali funzioni statali consiste nella previsione dell'organo giudiziario incaricato di risolvere le controversie individuali o collettive sui diritti (Tribunale del Lavoro, Tribunali statali del lavoro e Tribunale federale del lavoro).

- Mentre, come abbiamo visto, lo Stato prevede il livello minimo valido per tutti, le parti sociali hanno invece il compito di elaborare le norme che soddisfino gli interessi specifici dei vari settori e si adattino alla situazione economica propria di ogni settore: l'adattamento alle circostanze rappresenta il compito principale di questi attori. Le parti sociali godono di piena autonomia e agiscono senza subire alcuna ingerenza da parte dello Stato, naturalmente entro i limiti dettati dalla legge. Quest'ultima stabilisce che le disposizioni normative dei contratti collettivi si applicano solo ai membri delle associazioni che prendono parte alla contrattazione, ma in pratica, poi, esse si estendono a tutti i lavoratori del settore.

- Mentre i contratti collettivi vengono conclusi quasi esclusivamente a livello settoriale o regionale, con il sistema della partecipazione dei lavoratori l'attenzione si sposta a livello aziendale.

La partecipazione avviene mediante i consigli di fabbrica o tramite rappresentanza dei lavoratori negli organismi di controllo. Esiste una complementarità tra i due istituti. I rappresentanti dei lavoratori nell'organismo di controllo si preoccupano più della linea politica seguita dalla direzione, mentre i consigli di fabbrica sono più sensibili ai problemi del personale, alla politica sociale, e alle conseguenze delle decisioni dei dirigenti riguardanti questioni economiche. L'accesso dei consigli di fabbrica al potere decisionale del management va dal semplice diritto all'informazione, ai diritti di consultazione e di veto, fino al cosiddetto diritto di codeterminazione, che porta il consiglio di fabbrica allo stesso livello del management nel processo decisionale; tale diritto è tuttavia limitato a poche materie specifiche indicate dalla legge. È opportuno sottolineare, tuttavia, che né l'assunzione, né la risoluzione del contratto, né l'organizzazione e l'esecuzione del lavoro sono lasciati alla discrezionalità del datore di lavoro.

- Viste le norme dettate dalla legislazione, dai contratti collettivi e dai contratti di lavoro è evidente che poco spazio è lasciato al contratto individuale. Sono, tuttavia, le parti del contratto individuale ed esse soltanto, a decide-

re se il contratto deve essere concluso o se deve essere risolto. Inoltre è sempre possibile determinare condizioni più favorevoli di quelle previste dalla legge, dai contratti collettivi e dai contratti di lavoro.

Il diritto del lavoro e le relazioni industriali risentono anche dell'influenza di fonti di carattere internazionale, tra cui non vanno annoverati solo i regolamenti e le direttive del Consiglio delle Comunità Europee, ma anche la Carta dei Diritti dell'Uomo del Consiglio d'Europa, la Carta sociale europea, il Trattato internazionale sui diritti economici, sociali e culturali e molte convenzioni dell'OIL. Queste fonti trovano attuazione nel diritto interno o operano automaticamente senza necessità di rinvio (come nel caso dei regolamenti della CEE).

In questa sede, è quasi esclusivamente lo Stato che ha il compito di adattare il quadro legislativo interno alle norme internazionali. I contratti collettivi, i contratti di lavoro ed i contratti individuali si muovono invece, piuttosto, in una prospettiva nazionale, concentrandosi sui problemi interni. Per cui bisogna guardare alle leggi se si vuole avere un'idea del grado di armonizzazione dell'ordinamento giuridico della Repubblica Federale Tedesca con la normativa comunitaria.

Il grado di armonizzazione della Repubblica Federale Tedesca viene illustrato nella restante parte della relazione: verrà prima esaminata l'attuazione dei principali regolamenti, direttive e raccomandazioni della CEE (2). Poi ver-

rà spiegata la posizione del legislatore tedesco nei confronti delle proposte di direttive (3); seguiranno quindi alcune osservazioni relative al ruolo dei sindacati e delle associazioni dei datori di lavoro in questo contesto (4), un commento finale chiuderà (i).

## 2. ATTUAZIONE DI REGOLAMENTI, DIRETTIVE E RACCOMANDAZIONI DELLA CEE

### 2.1. Disciplina del mercato del lavoro (Libera circolazione dei lavoratori)

La libera circolazione dei lavoratori all'interno della Comunità, garantita dall'Articolo 48 del Trattato e specificata nel regolamento N.1612/68 del 15 ottobre 1968 ha trovato piena attuazione nella Repubblica Federale Tedesca grazie ad una specifica Legge sulla Residenza, in base alla quale i cittadini degli Stati membri possono cercare un impiego nella Repubblica Federale Tedesca senza bisogno di un permesso di lavoro. Lo stesso vale per i parenti più prossimi secondo quanto stabilito dal regolamento CEE. Per entrare nel territorio della Repubblica Federale Tedesca e soggiornarvi allo scopo di cercare un impiego, non è necessario alcun permesso quando il soggiorno non superi i tre mesi. Una volta che lo straniero abbia trovato lavoro, può ottenere, su richiesta, un permesso di soggiorno valido per almeno cinque anni. Il diritto di soggiorno non viene meno in caso di temporanea inabilità al lavoro (dovuta a malattia o infortunio) o in caso di disoccupazione involontaria:

questi lavoratori ricevono pertanto lo stesso trattamento riservato ai cittadini tedeschi. Ciò comporta, tra l'altro, che il servizio militare svolto in patria conta, ai fini dell'anzianità, come quello effettuato dai lavoratori tedeschi nella Repubblica Federale Tedesca.

Sono state prese soltanto poche misure per dare attuazione alla direttiva n°77/486 del 25 luglio 1977 sull'istruzione scolastica dei figli dei lavoratori emigrati: viene loro garantito l'insegnamento della lingua tedesca, a spese dello Stato federale, nonché l'insegnamento nella loro lingua madre ed è inoltre prevista una sempre migliore formazione degli insegnanti incaricati di seguire questi alunni. La Repubblica Federale Tedesca offre ai lavoratori stranieri corsi di lingua tedesca, e secondo le statistiche pubblicate dal Ministero Federale del Lavoro e degli Affari sociali, circa 100.000 lavoratori emigrati, in prevalenza cittadini di paesi membri della CEE (con i loro familiari), hanno partecipato a questi corsi.

## 2.2. LE NORME SULLA SICUREZZA DEL POSTO DI LAVORO

### 2.2.1. La sicurezza del posto di lavoro in caso di cessione di imprese

E' dal 1972 che in Germania viene garantita la sicurezza del posto di lavoro e la tutela dei diritti acquisiti dai lavoratori in caso di cessione dell'impresa. In quell'anno, infatti, fu aggiunto al Codice Civile l'art.613a, ma non era ancora chiaro se questa protezione fosse accordata soltanto ai diritti derivanti da contratto individuale o anche a quelli previsti dai contratti collettivi, o dai contratti

di lavoro, né era stato accertato il carattere continuativo degli organismi di partecipazione dei lavoratori. La direttiva n°77/187 sulla tutela dei diritti dei dipendenti in caso di cessione di imprese, società o parti di esse, del 14 febbraio 1977, stabiliva che s'intendono compresi anche i diritti derivanti da fonti della contrattazione collettiva. E' questa la ragione dell'emendamento apportato al Codice Civile: non solo la struttura individuale ma neanche quella collettiva devono essere toccate dalla cessione. Per quanto riguarda invece la III sezione della direttiva, relativa alla procedura di informazione e consultazione, essa non ha affatto influito sul diritto tedesco, giacché quest'ultimo già prevede, nel Work Constitution Act del 1972, art.106 e artt.111 e 112, procedure più incisive di quelle contemplate dalla direttiva.

All'inizio degli anni '80 erano sempre più numerose le imprese soggette a cessione a causa di difficoltà economiche; questa cessione peraltro sembrava ostacolata dal fatto che il potenziale cessionario non aveva intenzione di rilevare la forza lavoro. Ecco allora il susseguirsi di strategie per eliminare l'effetto dell'art.613 a del Codice Civile. E' vero che i Tribunali del Lavoro in molte decisioni hanno contrastato questo orientamento dando all'art.613a del Codice Civile un'interpretazione favorevole ai lavoratori interessati, e divenendo così oggetto di aspre critiche da parte degli imprenditori e degli studiosi. A parere di molti la mancanza di elasticità dei Tri-

bunali del Lavoro ostacola la possibilità di salvare le imprese in difficoltà ed è proprio in relazione a ciò che i giudici sono stati accusati di indebolire la protezione accordata dall'art. 613a del Codice Civile. Molto spesso nelle discussioni sull'argomento la direttiva n°77/486 viene totalmente negletta, il che dà un'idea dell'ignoranza che circonda il diritto comunitario nella Repubblica Federale Tedesca.

#### 2.2.2. TUTELA IN CASO DI ESUBERANZA DI PERSONALE

Già da tempo esiste in Germania un meccanismo di consultazione e di informazione in caso di esuberanze di personale, che prevede anche la partecipazione dell'ufficio di collocamento.

La direttiva n°75/129 sul ravvicinamento delle norme degli stati membri relative all'esuberanza di personale del 17 febbraio 1975 ha trovato piena attuazione nel 1978. Del resto a questo scopo è stato necessario solo un piccolo emendamento degli articoli 17 ff della Legge sulla tutela contro i licenziamenti ingiusti, relativamente alla definizione di esuberanza collettiva (in conformità con la sezione I della direttiva) e ai modi e al contenuto della notifica da farsi all'Ufficio di collocamento (in conformità con la sezione III). I poteri dell'Ufficio di collocamento rientrano nei limiti previsti dall'Art.4 della direttiva: l'ufficio di collocamento può disporre soltanto una dilazione.

Dalla seconda metà degli anni '70 c'è stato un notevole au-

mento delle esuberanze collettive, ed il meccanismo appena menzionato è risultato piuttosto inefficace e di scarsa rilevanza, e altrettanto stentato è apparso il coordinamento tra Ufficio di collocamento e imprese. L'unico strumento che è sembrato valido in situazioni del genere non ha niente a che vedere con il meccanismo contemplato nella direttiva n°75/129: si tratta del cosiddetto "programma sociale", previsto dagli artt.111 e 112 del Work Constitution Act, frutto del negoziato tra consigli di fabbrica e direzione, che mira ad eliminare il pregiudizio economico dei lavoratori licenziati. Va però sottolineato che, in seguito ad emendamento del Work Constitution Act del 1985, è stata limitata la sfera di applicazione delle norme riguardanti il programma sociale al fine di ridurre l'onere finanziario che grava sulle imprese.

### 2.2.3. TUTELA DEI LAVORATORI IN CASO DI INSOLVENZA

Non è stata necessaria l'attuazione della direttiva n°80/987 del 20 ottobre 1980 sul ravvicinamento delle norme dei paesi membri riguardanti la tutela dei lavoratori in caso di insolvenza, visto che la Repubblica Federale Tedesca già da tempo aveva provveduto in tal senso.

Infatti la relativa legge, che garantisce la corresponsione della retribuzione in caso di insolvenza, prevede la costituzione di un fondo speciale presso l'Ufficio di collocamento federale, alimentato dai contributi dei vari datori di lavoro. Qualora, entro tre mesi dall'inizio del procedimento per insolvenza, il lavoratore non abbia percepito

quanto gli é dovuto, il salario, gli verrà corrisposto, a sua richiesta, mediante ricorso a detto fondo. Anche nel caso in cui venga negato il procedimento per insolvenza perché si accerta l'inesistenza di risorse o in caso di liquidazione totale, si applica la medesima procedura. Per i contributi previdenziali si provvede allo stesso modo. Essi non comprendono tuttavia voci ulteriori (contributi in caso di esuberanza, contributi dovuti in base ai programmi sociali). Del resto bisogna ricordare che i diritti dei lavoratori alla retribuzione dovuta negli ultimi sei mesi precedenti l'insolvenza, costituiscono crediti privilegiati che hanno pertanto la precedenza su tutti gli altri in sede di procedimento per insolvenza. Anche per quanto riguarda la parte della direttiva che prevede pensioni integrative o intra-aziendali, la Germania aveva già provveduto con la Legge sulle pensioni integrative del 1974 che pone l'obbligo per i datori di lavoro di costituirsi in associazione (persona giuridica), per garantire la corresponsione della pensione in caso di insolvenza di uno degli imprenditori. Anche in questo caso l'unica fonte di finanziamento è costituita dai contributi degli imprenditori.

A fronte delle molte situazioni di insolvenza verificatesi alla fine degli anni '70, inizio anni '80, questi meccanismi si sono rivelati assai importanti; la loro validità é riconosciuta tanto dal Governo che dalle parti sociali.

### 2.3. PARITA' DI TRATTAMENTO TRA UOMO E DONNA

E' questo uno dei problemi più discussi nella Repubblica Federale Tedesca in questi ultimi anni. E' stata esercitata, infatti, una certa pressione sul legislatore tedesco: la legge del 13 agosto 1980 (artt. 611 a ff del Codice Civile) sulla parità di trattamento tra uomo e donna ha fatto sì che la Germania si conformasse alla direttiva n°75/117 del 10 febbraio 1975, sul ravvicinamento delle legislazioni degli stati membri in materia di parità salariale tra uomo e donna e alla direttiva n°76/207 del 9 febbraio 1976 sull'attuazione del principio della parità di trattamento <sup>tra</sup> uomo e donna per ciò che concerne l'accesso al posto di lavoro, la promozione, la formazione professionale e le condizioni di lavoro.

#### 2.3.1. PARITA' DI TRATTAMENTO IN RELAZIONE ALL'ACCESSO AL POSTO DI LAVORO.

L'art. 611a del Codice Civile proibisce al datore di lavoro di operare discriminazioni tra i candidati in base al sesso, eccezion fatta per quelle attività in cui il sesso del lavoratori costituisce un fattore determinante. La norma vale per tutte le imprese, qualunque sia la loro dimensione. Se il lavoratore ritiene che sia stata operata una discriminazione nei suoi confronti deve indicare i fatti che mostrano che l'assunzione non é avvenuta per ragioni relative al sesso. Il datore di lavoro ha l'onere di provare che non c'è stata discriminazione. In altre parole: il datore di lavoro deve provare di non aver accettato il can-

didato per ragioni che non hanno nulla a che fare con il sesso (qualificazione professionale, esperienza, ecc.). Se il datore di lavoro non riesce a provarlo, si presume che nei confronti del lavoratore sia stata operata una discriminazione in base al sesso. Nella pratica, tuttavia, il datore di lavoro riesce quasi sempre a dare una giustificazione che esclude tale tipo di discriminazione. E' anche vero che il consiglio di fabbrica ha, per legge, il diritto di controllare la presunta discriminazione, e qualora ne riscontri l'esistenza può rifiutarsi di dare il suo consenso all'assunzione dell'altro candidato, ritardando così la procedura di assunzione. Però in questo caso il datore di lavoro può chiedere al Tribunale di sostituirsi al consiglio di fabbrica nel consenso, dovendo, però, anche qui, provare l'assenza di discriminazione. In sostanza il potere del consiglio di fabbrica consiste nell'esercitare pressioni sul datore di lavoro perché questi si attenga alla regola della non-discriminazione. Nella pratica attuale, tuttavia, pare che i consigli di fabbrica molto spesso non riescano a svolgere questa funzione in modo adeguato.

Nel caso (raro) in cui il datore di lavoro non sia in grado di dimostrare che la mancata assunzione sia dovuta a ragioni diverse dal sesso del candidato, la vittima della discriminazione non ha diritto ad essere assunta. Può soltanto chiedere il risarcimento dei danni, peraltro limitati alle spese incorse per la domanda, che nella maggior parte dei casi ammontano alla spesa del francobollo apposto sulla lettera.

La Corte di Giustizia delle Comunità europee, in due sentenze "preliminari" del 10 aprile 1984 (Colson/Kammann contro Land Nordrhein-Westfalen e Harz contro Deutsche Tradax GmbH), ha statuito che ciò non costituisce sanzione nel senso previsto dalla direttiva. Invece di determinare la portata della sanzione vera e propria o di dichiarare l'art. 611a del Codice Civile incompatibile con la direttiva, la Corte di Giustizia ha lasciato alla discrezione dei giudici nazionali di stabilire l'esatto ammontare dei danni.

La Corte si è limitata ad indicare che la sanzione dovrà avere un effetto deterrente. Nella Repubblica Federale Tedesca, esistono molte incertezze a proposito: due Tribunali del lavoro di primo grado hanno liquidato i danni per un ammontare pari a sei mensilità, mentre un altro per un ammontare pari a cinque mensilità. Due tribunali del lavoro d'appello, il Tribunale statale del Lavoro della Bassa Sassonia (decisione del 23 novembre 1984) ed il Tribunale del Lavoro di Colonia (decisione del 25 giugno 1986) non hanno seguito il precedente orientamento, ritenendo che non si possono liquidare i danni in questione se prima la legge non viene modificata. Attualmente è pendente, presso il Tribunale Federale del Lavoro, l'appello proposto contro la decisione del Tribunale statale del Lavoro di Colonia, ma ancora non si sa quale sarà l'esito del giudizio: se il Tribunale Federale di stato seguirà l'indirizzo proposto dai Tribunali statali, il legislatore dovrà necessariamente procedere ad un adeguamento del diritto nazionale alla direttiva.

### 2.3.2. PARITA' SALARIALE

L'attuazione della direttiva 75/115 del 10 febbraio 1975 ha determinato una nuova formulazione dell'articolo 612 comma 3 Codice Civile, che recita: "In un rapporto di lavoro é proibito stabilire una retribuzione inferiore per i lavoratori di un certo sesso, a parità di lavoro o per lavoro di pari valore. La minore retribuzione non può essere giustificata dal fatto che i livelli di tutela previsti dal diritto del lavoro si applicano solo alle persone di un certo sesso."

Questo emendamento apportato al Codice Civile, tuttavia, non comporta un cambiamento della normativa esistente nella Repubblica Federale Tedesca, ma semplicemente una puntualizzazione. Secondo la Costituzione, agli uomini e alle donne deve essere riservato lo stesso trattamento. Nell'applicare questa norma, i Tribunali del lavoro hanno elaborato il principio della parità salariale a parità di lavoro molto prima che venisse modificato il Codice Civile. Ma la situazione non é cambiata perché resta il problema di stabilire cosa s'intende per pari lavoro o lavoro di pari valore. Mancano purtroppo, in questo settore, criteri ben definiti.

Il problema principale é attualmente quello della discriminazione indiretta. Una delle questioni fondamentali é stabilire se costituisce discriminazione indiretta, e se é lecito il comportamento dell'imprenditore diretto ad escludere i lavoratori part-time da indennità specifiche quando questi

lavoratori sono in prevalenza donne. Con una decisione del 5 giugno 1984 il Tribunale Federale del lavoro ha sottoposto il caso alla Corte di giustizia per una decisione preliminare. La decisione del 13 maggio 1986 della Corte di giustizia non è servita a dipanare i dubbi: in teoria l'esclusione dei lavoratori part-time costituisce discriminazione indiretta qualora solo le persone di un certo sesso sono state colpite da questa misura, ma è sempre il datore di lavoro a dover provare che l'esclusione non è dovuta a ragioni relative al sesso. Sarebbe pertanto sufficiente che il datore di lavoro preferisse lavoratori a tempo pieno per fondate ragioni che giustificano la realizzazione dell'obiettivo dell'impresa.

Nella sentenza successiva il Tribunale Federale del lavoro ha fatto leva sulla decisione preliminare per ricavarne un'effettiva tutela contro la discriminazione indiretta. Nella sua decisione del 14 ottobre 1986 il Tribunale Federale del lavoro ha negato la necessaria preferenza accordata ai lavoratori a tempo pieno. Il Tribunale Federale del lavoro accetterebbe incentivi per i lavoratori a tempo pieno a due condizioni: la prima è che si deve provare la difficoltà di reperire un numero sufficiente di lavoratori a tempo pieno sul mercato del lavoro; la seconda che si deve provare che l'assunzione di un maggior numero di lavoratori part-time non serve a compensare la mancanza di lavoratori a tempo pieno. Non è affatto facile per le imprese produrre tali prove.

Questa decisione del Tribunale Federale del lavoro è un pas-

so molto importante verso la realizzazione della parità salariale a parità di lavoro, e mostra che almeno questa corte è intenzionata a seguire l'indirizzo proposto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee per prevenire, quanto possibile, tale tipo di discriminazione.

### 2.3.3. PROMOZIONE DI AZIONI A FAVORE DELLE DONNE

Le varie misure contemplate dalla raccomandazione N°84/635 sulla promozione di azioni a favore delle donne, del 13 dicembre 1984 sono oggetto di vivaci dibattiti nella Repubblica Federale Tedesca. Particolarmente nel settore pubblico sono stati e vengono ideati schemi specifici per incoraggiare le candidate, e viene favorita l'assunzione e la promozione delle donne a tutti i livelli. L'obiettivo principale di questi modelli è di raggiungere una proporzione più equilibrata tra i due sessi, entro un certo periodo di tempo, in quei settori dove c'è attualmente una minore presenza di donne. E' passato comunque ancora poco tempo per poter valutare l'impatto di questi schemi.

### 2.4. ORARIO DI LAVORO E FERIE ANNUALI

#### 2.4.1. Orario di lavoro

La raccomandazione n°75/457 del 22 luglio 1975 sul principio della settimana di 40 ore e di quattro settimane l'anno di ferie retribuite, non è stata ancora pienamente attuata nella Repubblica Federale Tedesca.

La legge sull'orario di lavoro del 1938 prevede un orario giornaliero di otto ore al massimo, per cui, visto che la

settimana lavorativa per questa stessa legge é di sei giorni, le ore lavorative in una settimana sarebbero 48, e lo straordinario verrebbe calcolato a partire dalla 49<sup>a</sup> ora, anziché dalla 41<sup>a</sup> come previsto invece dalla raccomandazione.

Il progetto della nuova legge sull'orario di lavoro, presentato dal Governo e attualmente discusso dal Parlamento Federale, non sembra modificare la situazione: infatti anche secondo questo disegno di legge l'orario giornaliero massimo rimane di otto ore, ed anzi é possibile aumentarlo fino a dieci ore purché non si ecceda la media di otto ore in un periodo di tre mesi. Inoltre le parti del contratto collettivo e del contratto di lavoro potranno, a certe condizioni, prolungare ulteriormente l'orario giornaliero per far fronte alle specifiche esigenze dell'azienda.

E' opportuno sottolineare, tuttavia, che le norme che disciplinano l'orario di lavoro dettate dai contratti collettivi, già vanno oltre i livelli minimi garantiti dalla Legge in questione. Da una recente indagine, svolta dal Ministero del Lavoro e degli affari sociali sull'orario settimanale contemplato dai contratti collettivi, risulta che alla fine del 1986 erano, in media, 39,39 le ore di lavoro previste dai contratti collettivi. Contemporaneamente, a sette milioni di lavoratori (circa il 30% dell'intera forza lavoro) venivano applicati dei contratti collettivi al di sotto delle 40 ore.

Nel 1986 e 1987 sono stati conclusi per circa 6,5 milioni di lavoratori dei contratti collettivi che prevedono una riduzione ulteriore dell'orario di lavoro nel 1987, 1988, 1989. Per esempio nell'industria metallurgica e in quella della stampa, nel 1989 si raggiungeranno le 37 ore settimanali.

#### 2.4.2. FERIE ANNUALI

Neanche in quest'area la raccomandazione è stata pienamente attuata. Infatti, ai sensi della Legge sulle ferie annuali del 1963, le ferie ammontano a un minimo di 18 giorni lavorativi ed è improbabile che in futuro vi siano iniziative miranti ad aumentare la soglia minima di ferie annuali perché, nel frattempo, i contratti collettivi hanno notevolmente innalzato il livello minimo previsto dalla legge. Nel 1986 circa il 99% dei lavoratori cui si applicavano i contratti collettivi avevano diritto a un minimo di 4 settimane o più, il 94% superava le cinque ed il 65% aveva diritto a sei settimane. La normativa dettata dai contratti collettivi prevede pertanto una durata media di 29 giorni.

Può accadere che in alcune aree marginali, non coperte da contratti collettivi, soprattutto nelle piccole fabbriche, l'effettiva durata delle ferie annuali sia di poco superiore ai livelli minimi garantiti dalla legge. Questi casi, possono essere trascurati, e si può affermare, invece, che nell'insieme è stato raggiunto l'obiettivo della raccomandazione.

3. EFFICACIA DELLE PROPOSTE DI DIRETTIVE

3.1. ARMONIZZAZIONE DELLE NORME RELATIVE ALLA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI

3.1.1. PROPOSTA VREDELING-RICHARD

La proposta, già modificata, sulle procedure per l'informazione e la consultazione dei dipendenti, del 15 giugno 1983, dovrebbe avere effetti alquanto marginali sulla struttura istituzionale della Repubblica Federale Tedesca. Come abbiamo già detto, il Work Constitution Act, nonché le varie leggi disciplinanti la partecipazione dei lavoratori negli organi di controllo delle imprese già prevedono diritti di informazione e consultazione. Tra le leggi in questione la più importante è senza dubbio la legge sulla codeterminazione del 1976 data la sua applicabilità a praticamente tutte le grandi aziende del settore privato. Il Work Constitution Act stabilisce che nelle imprese con almeno 100 dipendenti il consiglio di fabbrica elegge un comitato incaricato di affrontare le questioni economiche (tale organismo può essere nominato anche dal consiglio di fabbrica centrale nelle imprese con più stabilimenti). Detto comitato è formato da un minimo di tre membri fino a un massimo di sette: uno di questi deve essere anche membro del consiglio di fabbrica per permettere un collegamento tra i due organismi. La ragione per cui possono essere nominati membri del comitato anche dipendenti che non appartengano al consiglio di fabbrica è assai semplice: viene in tal modo lasciata la possibilità di scegliere persone esperte in materie economiche.

Il comitato economico deve esistere in ogni impresa con almeno 100 dipendenti, sia essa nazionale o transnazionale. Tuttavia, ci sono importanti restrizioni per le società transnazionali. Conformemente alla decisione del Tribunale federale del lavoro, del 25 aprile 1978, la sfera d'applicazione del Work Constitution Act è limitata alle sole <sup>di dette società</sup> aziende <sup>soli</sup> situate nel territorio della Repubblica Federale Tedesca, i cui dipendenti vengono considerati ai fini del conteggio.

In caso contrario, pur se il numero di dipendenti dell'impresa supera di gran lunga i 100, non può esserci comitato economico.

Conformemente alle decisioni del Tribunale federale del Lavoro del 1 ottobre 1974 e del 31 ottobre 1975, in un'impresa che ha la sede principale all'estero, e ha degli stabilimenti nel territorio della Repubblica Federale Tedesca, deve essere previsto il comitato economico se i dipendenti che lavorano negli stabilimenti di cui al Works Constitution Act sono almeno 100.

Due sono i compiti che gravano sul comitato economico: deve discutere tutte le questioni economiche relative all'impresa con i dirigenti (cioè con l'organo che ha il potere decisionale nell'impresa); deve informare il consiglio di fabbrica (o il consiglio di fabbrica centrale in un'impresa con più stabilimenti) sui risultati dei colloqui. Il comitato economico deve riunirsi una volta al mese in presenza dei dirigenti.

Per permettere al comitato economico di svolgere la sua fun-

zione, la direzione è tenuta ad informare il comitato, in modo tempestivo ed esauriente, su tutte le questioni economiche, e deve fornire la necessaria documentazione. La legge elenca alcuni esempi di questioni economiche: la situazione economica e finanziaria della società; la situazione produttiva e commerciale; il piano di produzione e di investimenti, i piani di razionalizzazione; le tecniche di produzione e i metodi di lavorazione, e in particolar modo l'introduzione di nuovi metodi di lavorazione; la riduzione delle operazioni o la chiusura di stabilimenti o parti di essi; la cessione di parti di stabilimenti; la fusione di più stabilimenti, le modifiche da apportare all'organizzazione o ai fini perseguiti dagli stabilimenti. L'elenco non è completo ed esauriente.

In poche parole il comitato ha il diritto all'informazione e alla consultazione relativamente a tutti gli eventi e i progetti suscettibili di incidere sugli interessi dei dipendenti dell'impresa. Nel dare le informazioni, la direzione deve indicare le possibili ripercussioni sui lavoratori; essa, tuttavia, ha il diritto di rifiutare le informazioni in presenza di segreto professionale o commerciale.

Per le ragioni esposte, nelle imprese transnazionali il diritto del comitato economico all'informazione e alla consultazione è circoscritto alle questioni economiche riguardanti gli stabilimenti situati nella Repubblica Federale Tedesca. Non esiste alcuna differenza tra le imprese la cui sede principale si trova nel territorio della Repubblica Federale Tedesca e quelle la cui sede principale è situata all'estero.

Questa procedura può risultare alquanto lunga e complessa, ma nella pratica è un problema che non si presenta mai, visto che la società madre, per ragioni organizzative, ha un rappresentante nella Repubblica Federale Tedesca in grado di fornire le informazioni necessarie. Bisogna anche aggiungere che non esiste alcun obbligo giuridico per la società madre all'estero di prevedere una persona addetta all'informazione ed alla consultazione nella Repubblica Federale Tedesca.

Comunque, a prescindere dall'esistenza di un comitato economico la direzione deve informare i dipendenti dell'impresa sulla situazione economica e sullo sviluppo dell'impresa quando questa conti almeno 20 dipendenti. E mentre in quelle piccole è sufficiente che l'informazione venga data oralmente, per le imprese con oltre 1000 dipendenti le informazioni devono essere date per iscritto. Lo scopo di questo obbligo di informazione è di permettere ai singoli lavoratori di conoscere la situazione dell'impresa per essere in grado di valutare la loro posizione economica e professionale. Ai fini del calcolo dei dipendenti, vanno contati solo coloro che lavorano in un'impresa situata nella Repubblica Federale Tedesca.

Secondo l'art.111 del Works Constitution Act, il consiglio di fabbrica ha diritto all'informazione e alla consultazione quando nello stabilimento avvengono modifiche fondamentali conseguenti a decisioni quali: riduzione delle operazioni, chiusura parziale o totale; cessione dello stabilimento o di parti principali

di esso; fusione con altri stabilimenti; modifiche fondamentali dell'organizzazione, dell'obiettivo perseguito o dell'attrezzatura di uno stabilimento; introduzione di nuovi metodi e processi di lavorazione. Questo diritto all'informazione e alla consultazione trova applicazione solo negli stabilimenti con almeno 20 dipendenti e a condizione che le decisioni su dette questioni siano suscettibili di recare pregiudizio alla forza lavoro dello stabilimento o a parti di esso. Per quel che riguarda la consultazione prevista dall'art. 111 vengono osservate alcune modalità. La direzione deve fare almeno un tentativo per raggiungere il cosiddetto "compromesso di interessi" con il consiglio di fabbrica. Ciò significa che la direzione deve giungere ad un accordo con il consiglio di fabbrica per decidere se la misura specifica prevista dalla direzione debba essere attuata o no e, se sì, in qual modo debba essere posta in essere. Se le parti non riescono a giungere ad un accordo, possono chiedere al presidente dell'ufficio statale di collocamento di fare da mediatore. Se neanche la mediazione ha successo o se le parti non intendono ricorrere all'opera del presidente dell'Ufficio statale di collocamento, esse possono sottoporre la questione ad una commissione arbitrale, la quale svolgerà il ruolo di mediatore, dovendo limitarsi ad avanzare proposte. Spetta poi alla direzione e al consiglio di fabbrica accettare la proposta o rifiutarla. In altri termini: la legge prevede una procedura specifica per arrivare ad un "compromesso di interessi"; qualora, però, tale procedura dovesse fallire, è la direzione che deve decidere.

Per quanto riguarda l'obbligo di informazione nei confronti del consiglio di fabbrica, la direzione non può opporre il segreto professionale e commerciale. L'informazione deve essere fornita, nonostante il segreto. E' da ricordare, tuttavia, che al consiglio di fabbrica è vietato comunicare con i rappresentanti su materie oggetto di segreto commerciale o professionale.

In conformità della legge di co-determinazione del 1976 l'organo di controllo è composto in ugual misura da rappresentanti degli azionisti e rappresentanti dei lavoratori, tra cui ci deve essere almeno un rappresentante del personale dirigente; in caso di parità di voti è il presidente che ha il voto decisivo (il quale presidente è scelto tra i rappresentanti degli azionisti).

Come si vede dunque, i due gruppi non si trovano su un piano di parità.

La rappresentanza dei lavoratori negli organi di controllo non è concepita in funzione del diritto all'informazione in imprese transnazionali a struttura complessa. Ai fini del conteggio dei lavoratori, per l'applicazione delle rispettive leggi, si calcolano solo quelli delle imprese situate in Germania. L'accesso alle informazioni da parte dell'organo di controllo è garantito solo nei confronti del comitato direttivo della stessa impresa. Se la società madre è situata all'estero bisogna vedere in che misura la direzione della consociata in Germania disponga di informazioni relative alla politica della società madre e sia disposta a divulgarle.

I rappresentanti dei lavoratori nell'organo di controllo mirano essenzialmente ad ottenere le informazioni sulla politica manageriale nella fase iniziale del processo di pianificazione. Per questo tipo di informazione, tuttavia, sussiste l'obbligo del segreto e quindi il divieto di divulgazione alla forza lavoro. Però, visto che molti dei rappresentanti dei lavoratori nell'organo di controllo sono anche, contemporaneamente, membri del consiglio di fabbrica, è quasi sempre possibile coordinare, in pratica, le strategie dei due organismi.

La reazione della Germania alla proposta Vredeling-Richard può essere compresa solo alla luce del contesto istituzionale. La direttiva comporterebbe essenzialmente una più estesa nozione di "modifiche dello stabilimento" (vedi Art. 4), un'estensione della struttura di informazione e consultazione alla società madre, nel caso di impresa transnazionale (vedi Art. 3). Il che è semplicemente un ampliamento dell'attuale struttura esistente in Germania, tanto è vero che il Consiglio Federale, e la seconda camera del Parlamento hanno appoggiato l'iniziativa senza problemi. Contemporaneamente, però, il Consiglio Federale ha richiamato l'attenzione sulle strutture che si sono venute evolvendo negli stati membri della Comunità e sulla necessità di prenderle in considerazione se si vogliono evitare effetti controproducenti. Ecco perché il Consiglio Federale chiede l'introduzione di regole generiche che forniscano il contesto generale nel quale gli stati membri potranno muoversi con una certa discrezionalità in relazione alle loro strutture specifiche (cfr. la mozione del Consiglio del 3 febbraio

Consiglio Federale,

1984). In breve: anche se esistono dubbi e punti di attrito la Repubblica Federale Tedesca appoggerà la direttiva.

### 3.1.2. PROPOSTA DI QUINTA DIRETTIVA

La proposta modificata di una quinta direttiva del Consiglio sulla struttura delle società per azioni, e i poteri e gli obblighi dei loro organi, del 19 agosto 1983, non ha avuto la stessa risonanza della proposta Vredeling-Richard. Il motivo principale del suo insuccesso è il fatto che, secondo la detta proposta, sarebbe possibile ridurre il numero dei rappresentanti dei lavoratori nell'organo di controllo a un terzo, il che significa per la Repubblica Federale Tedesca, un passo indietro rispetto a quanto è stato raggiunto finora.

C'è poi un problema particolare che riguarda l'industria mineraria e quella siderurgica. Lo schema proposto non prevede la parità tra i rappresentanti dei lavoratori e quelli degli azionisti. Inoltre, un membro del comitato esecutivo, il cosiddetto "direttore del lavoro", responsabile delle questioni sociali e di quelle riguardanti il personale, può essere eletto soltanto con il consenso dei rappresentanti dei lavoratori. Nonostante le alternative offerte dalla proposta di direttiva, si teme che ciò possa portare ad una riduzione del livello di rappresentanza dei lavoratori negli organi di controllo, in particolar modo nell'industria mineraria e siderurgica.

Dato che recentemente il Governo federale e i partiti di coalizione hanno deciso di prorogare lo schema valido per l'industria mineraria e siderurgica (che scadrebbe altrimenti alla fine del 1987), é molto improbabile che la Repubblica Federale Tedesca accetti una direttiva che costituisce un arretramento rispetto alle posizioni già raggiunte. E infatti il Ministro del Lavoro e degli Affari sociali, in una lettera del 5 giugno 1986, ha chiesto al Ministro di giustizia di intervenire a livello comunitario per impedire che la rappresentanza dei lavoratori tedeschi negli organi di controllo possa essere pregiudicata. Secondo il Ministro del lavoro e degli affari sociali la proposta segue troppo gli interessi degli stati membri contrari ad una partecipazione istituzionalizzata dei lavoratori, e le alternative previste di rappresentanza dei lavoratori costituiscono, a parere del Ministro, una "pseudo-armonizzazione" che porta ad un deterioramento dei livelli raggiunti in Germania. Ecco perché, dice il Ministro, il Governo tedesco potrebbe accettare la direttiva a condizione che la stessa garantisca il livello di partecipazione dei lavoratori realizzato in Germania (cfr. la lettera del 5 giugno 1986). Per dirla con altre parole, la proposta di direttiva, nella sua attuale versione, non potrà avere l'appoggio del Governo tedesco.

### 3.2. PROPOSTA SUL LAVORO A TEMPO DETERMINATO E SUI CONTRATTI A TEMPO INDETERMINATO.

Per entrambe le materie esiste nella Repubblica Federale Tedesca una dettagliata disciplina legislativa, che persegue, in una certa misura, gli stessi obiettivi della proposta

modificata sull'offerta di lavoratori a tempo determinato e sui contratti di lavoro a tempo indeterminato del 3 aprile 1984. La corrispondenza tra diritto nazionale e diritto comunitario, tuttavia, si atteggia in modo diverso nei due settori considerati.

### 3.2.1. LAVORO A TEMPO DETERMINATO

La proposta di direttiva, nella sua versione del 7 maggio 1982, si basava sul modello francese di lavoro a tempo determinato, ora invece, almeno in teoria (vedi art.5), il contratto di lavoro a termine tra l'impresa ed il lavoratore è indefinito. Ed è questo il modello previsto dal diritto tedesco.

Per quanto riguarda gli altri particolari, il modello previsto dalla proposta corrisponde in gran parte a quello tedesco, sebbene in Germania dal 1982 sia proibita l'assunzione di lavoratori a tempo determinato nell'edilizia per quelle mansioni normalmente svolte da lavoratori "regolari". D'altro canto l'art.3, comma 1, va oltre la disciplina legislativa della Repubblica Federale Tedesca, quando stabilisce che tali contratti debbano avvenire nell'osservanza di condizioni particolari. E' alquanto improbabile che il Governo tedesco appoggi questa proposta visto che, nel 1985, ha chiesto la modifica delle leggi nazionali in materia, perché si raggiungesse una maggiore flessibilità nell'uso dei contratti di lavoro.

### 3.2.2. CONTRATTI A TERMINE

Secondo la proposta di direttiva, la conclusione di questi contratti dovrebbe avvenire in misura molto limitata. Anche per la Repubblica Federale Tedesca valeva lo stesso principio, ribadito dalla giurisprudenza del Tribunale Federale del lavoro, secondo la quale il contratto a termine era illegale, salvo il caso in cui venissero addotte fondate ragioni. Negli ultimi venti anni il Tribunale federale del lavoro ha cercato di limitare al massimo l'eccezione suddetta. Questa è dunque la posizione della giurisprudenza, considerata valida, in teoria, ma quasi capovolta, nella pratica, dalla legislazione. Infatti il Governo federale ha proposto una legge che fa leva sul concetto che è meglio avere lavoro a tempo determinato piuttosto che niente, visto che i datori di lavoro preferiscono assumere personale per un periodo definito a causa dei problemi che la legge sul licenziamento potrebbe sollevare: si tratta di una normativa molto complessa che può effettivamente risultare onerosa per il datore di lavoro. Pertanto, dopo un acceso dibattito, il 1° maggio 1985, è stata promulgata la legge sul miglioramento delle possibilità di occupazione, in conformità della quale è ora possibile concludere un contratto, senza l'osservanza di alcuna condizione, per un periodo determinato non superiore ai 18 mesi qualora venga assunto un nuovo dipendente o, se, in seguito ad un periodo di apprendistato, viene a crearsi un rapporto di lavoro nella stessa impresa.

Tale contratto a termine può essere concluso una sola volta. A certe condizioni il contratto può avere una durata di due anni e questo avviene quando l'impresa sia sorta negli ultimi sei mesi o se vi siano meno di venti dipendenti. In altre parole, sono privilegiati in questo caso i "nuovi arrivati" e le piccole imprese.

Le minori restrizioni previste per i contratti a termine avranno validità fino al 1° gennaio 1990. Nel frattempo gruppi di studio dovranno valutare i risultati della nuova normativa.

Le aspettative del Governo e delle Associazioni imprenditoriali circa l'impatto di tali norme sono diverse da quelle dei sindacati. E' improbabile che la Repubblica Federale Tedesca appoggi la proposta di direttiva prima del 1990.

#### 3.4. LAVORO VOLONTARIO PART-TIME

La proposta di direttiva modificata, sul lavoro volontario part-time, del 17 dicembre 1982, cerca di incoraggiare questo tipo di lavoro eliminando la separazione rigida tra lavoratori a tempo pieno e part-time.

Per la prima volta il legislatore tedesco ha disciplinato, nella legge summenzionata, il lavoro part-time, cercando anche di renderlo più interessante, perseguendo così lo stesso obiettivo della proposta. La legge ribadisce il principio della parità di trattamento dei lavoratori a tempo pieno e part-time, ma questo non esclude che il trattamento possa essere diverso se tale differenza è giustificata da ragioni valide che non hanno nulla a che vedere con la diversità tra le due categorie di lavoratori.

Il legislatore tedesco ha dato una definizione del lavoro part-time, in base alla quale il punto di riferimento è l'orario di lavoro settimanale dei lavoratori a tempo pieno nella stessa azienda: nel caso in cui il numero delle ore sia inferiore, si considera lavoro part-time. Se non si riesce a determinare l'orario settimanale, si farà riferimento alla media annuale e si dividerà per 52.

Come nella proposta di direttiva (vedi art.6) il legislatore tedesco ha cercato di stimolare la mobilità tra il lavoro a tempo pieno e quello part-time: qualora il lavoratore decida di voler cambiare lo schema dell'orario di lavoro (durata, pomeriggio anziché mattina, ecc.) il datore di lavoro è tenuto ad informarlo circa i posti di lavoro disponibili relativamente alle sue esigenze.

Per riassumere, si può dire che se la proposta verrà trasformata in direttiva non ci saranno modifiche nel diritto tedesco.

#### 3.4. CONGEDO PARENTALE

La proposta di direttiva sul congedo parentale per i membri della famiglia, del 15 novembre 1984, è stata già recepita nel diritto tedesco (in linea di massima) grazie alla legge sulla retribuzione ed il congedo in caso di figli del dicembre 1985, che si applica tanto alle madri che ai padri. La persona che si prende cura del bambino può chiedere un permesso, se il bambino è nato dopo il 31 dicembre 1985, fino all'età di 10 mesi, per i bambini nati dopo il 31 dicembre 1987 fino all'età di un anno. Durante questo periodo

il lavoratore non riceve alcuna retribuzione dal datore di lavoro; percepisce tuttavia una somma di denaro dal sistema di assicurazione contro le malattie, somma nettamente inferiore ad un reddito netto medio: ammonta a 600 marchi tedeschi il mese.

#### 4. LE ALTRE FONTI

Visto che nella Repubblica Federale Tedesca la legge disciplina praticamente ogni aspetto del diritto del lavoro, dovrebbe essere il legislatore a realizzare l'armonizzazione del diritto tedesco con quello degli altri paesi della Comunità e a prendere iniziative a questo proposito. Gli altri attori concentrano la loro attenzione principalmente sui problemi interni, ma ciò non vuol dire che i sindacati e le associazioni datoriali non si preoccupino dell'armonizzazione; essi infatti non cercano di attuare le norme comunitarie direttamente nei contratti collettivi, ma piuttosto esercitano pressioni sul legislatore nazionale. Se il legislatore si rifiuta di rispondere ad una richiesta specifica, la loro attività di pressione si sposta verso l'Organizzazione europea dei sindacati e dei datori di lavoro. Dopo di che faranno appello al Consiglio Economico e Sociale. In caso di esito positivo la contrattazione collettiva potrebbe addirittura precedere l'armonizzazione. Ad illustrare tale strategia si può citare l'esempio della proposta di raccomandazione sulla riduzione e riorganizzazione dell'orario di lavoro del 23 settembre 1983 e la politica della contrattazione collettiva su questo argomento dal 1984 nella Repubblica Federale Tedesca.

Occorre sottolineare tuttavia che l'interesse all'armonizzazione dei sindacati e delle associazioni datoriali é dettato dal loro desiderio di raggiungere uguali condizioni di competitività. Anche qui l'esempio può essere la riduzione dell'orario di lavoro.

Negli anni settanta i sindacati tedeschi discutevano sulla possibilità di una politica comune della contrattazione collettiva per giungere ad un contratto collettivo europeo. Poi non se ne é più parlato, anzi oggi, al contrario, i sindacati e le associazioni datoriali ritengono che una tale armonizzazione non sia possibile a causa delle diverse strutture di contrattazione collettiva.

#### 5. CONCLUSIONE

La rapida indagine che abbiamo svolto mostra che per la Repubblica Federale Tedesca non é problematico l'adattamento delle norme interne di diritto del lavoro ai canoni comunitari, anche perché questi ultimi spesso coincidono con quelli del diritto tedesco. L'assenza di sanzioni adeguate per la discriminazione dei candidati al posto di lavoro costituisce un'eccezione che verrà presto eliminata. Un'altra eccezione é data dalla nuova strategia elaborata per incoraggiare la conclusione di contratti a termine, ma qui c'è da prendere in considerazione le norme tedesche sui licenziamenti ingiusti. Dal punto di vista tedesco il problema non sta tanto nel raggiungere i livelli previsti dalla Comunità, quanto piuttosto

nell'evitare che l'armonizzazione pregiudichi situazioni già consolidate nella Repubblica Federale Tedesca. Un esempio a questo proposito è dato dalla controversia sulla proposta della quinta direttiva.

Non c'è dubbio che la complessità della struttura delle relazioni industriali istituzionalizzate in Germania crei comunque problemi di compatibilità con i tentativi di armonizzazione. D'altra parte deve essere chiaro che il modello istituzionale tedesco non può essere preso come esempio per l'armonizzazione, data la sua incompatibilità con le strutture di altri Stati membri.

Nell'insieme si può dire che in Germania i principali attori delle relazioni industriali non sono pienamente consapevoli dell'importanza del diritto comunitario. Questa situazione è in parte migliorata in seguito alla controversia sul principio della parità di trattamento ed il successivo intervento in materia della Corte di Giustizia delle Comunità Europee.

## Note biografiche

JONAS PONTUSSON, attualmente docente alla Cornell University di New York, ha collaborato con l'Arbetslivcentrum (centro studi legato all'organizzazione sindacale svedese) occupandosi dei problemi della formazione del capitale e della organizzazione dei "fondi pensione".

RUNE ÅBERG, docente all'Università di Umeå (Svezia), è autore di numerosi saggi sulle politiche sociali e redistributive in Svezia e sui problemi di equilibrio del mercato del lavoro.

**Politica ed Economia**

Il Direttore

Egr. Onorevole,

allegata alla presente Le inviamo una copia-saggio di Politica ed Economia, rivista mensile del Cespe, ed un bollettino di versamento in c.c.p. che potrà utilizzare qualora decidesse di divenire nostro abbonato.

Come potrà constatare dal fascicolo-saggio, la rivista tratta dei principali problemi economici e sociali avvalendosi del contributo di esperti di diverse tendenze politiche e ideali, non strettamente di partito, mettendo a confronto opinioni diverse purchè di alto livello scientifico e teorico. Pur predominando i temi socio-economici, la rivista affronta anche, in ogni suo numero, alcune questioni chiave della politica, il terrorismo, la pace e la guerra, le questioni dell'ecologia, i grandi temi di "costume": anche in questi casi con una scelta di collaboratori molto ampia e basata sulla rilevanza delle tesi espresse al fine di un arricchimento del dibattito politico e teorico e non invece su rigide opzioni di partito.

Siamo certi che questa impostazione complessiva ed i temi trattati possano interessarLa sia da un punto di vista culturale che ai fini del Suo quotidiano lavoro parlamentare e contiamo quindi di poterLa annoverare fra i nostri lettori abituali.

Nel salutarLa le porgiamo i nostri migliori auguri di buon lavoro per il 1984.

La Direzione