

PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ITALIA: ¿POR FIN UN AVANCE DEFINITIVO DE UNA SAGA INTERMINABLE?*

Marco Biasi**
Universidad de Milán

SUMARIO: 1. Introducción. –2. La “vía italiana hacia la democracia industrial”. –3. Participación de los trabajadores en Italia en el 2012: “la reforma Fornero”. –4. ¿Una nueva etapa para la participación de los trabajadores en Italia?. –5. Conclusiones finales.

RESUMEN

El artículo 46 de la Constitución italiana, aprobada en 1948, otorga a los trabajadores el derecho “a cooperar en la dirección de las empresas... en las formas y límites establecidos por la ley”.

Sin embargo, el modelo cooperativo contemplado por la Constitución nunca fue implementado, debido fundamentalmente a la elección de las partes (tanto de la empresa como de los trabajadores) de recurrir a un sistema de negociación colectiva basado en el conflicto y en “armisticios” temporales a través de los convenios colectivos.

En este escenario no ha resultado sorprendente que las disposiciones europeas en cuestiones de participación de los trabajadores (incluso en esta “débil” forma de información y consulta) no hayan alterado la enraizada tradición de conflicto y hayan sido prácticamente ignoradas tanto por sindicatos como por empleadores.

Sin embargo, con la llegada de la crisis económica la actitud de los sindicatos y –en menor medida– de los empleadores ha ido cambiando hacia el interés en la negociación colectiva a nivel de empresa y la participación de los trabajadores en la gestión y dirección de la empresa; existiendo un debate continuo en torno a las soluciones legales viables que conduzcan a una nueva era de cooperación en las relaciones industriales italianas. En este sentido, el análisis comparado de los modelos de participación de los trabajadores en la gestión y dirección de las empresas de otros países europeos puede ciertamente ser un instrumento útil para el legislador y enriquecedor para el debate doctrinal.

ABSTRACT

Article 46 of the Italian Constitution, enacted in 1948, conferred upon the employees the right “to cooperate in the management of companies...in the forms and limitations determined by the statutes”.

*Recibido el 11 de agosto. Aceptado el 6 de octubre.

** Profesor del Derecho del Trabajo

Traducido de la versión original en inglés por Maria Aragón Castiella.

However, the cooperative model envisioned by the Charter was never implemented, basically due to the choice of social parties (on both employee and employer sides) to rely on a collective bargaining system based on conflict and temporary “armistices” through collective agreements.

In this scenario, it was not surprising that the European provisions in matter of employee involvement (even in its “weak” form of information and consultation) did not alter the well-rooted conflictual tradition and they were essentially ignored by both unions and employers.

However, with the advent of the economic crisis, the attitude of unions and –with a lesser extent– employers has been shifting towards an interest in company-level collective bargaining and employee participation in the management of companies and there is an ongoing debate on the feasible legal solutions to lead to a new era of cooperation in the Italian industrial relations. With this regard, the comparative analysis of the models of employee participation in the management of companies in other European Countries might certainly be a useful tool for the Legislator and an enrichment for the Academic discussion.

Palabras clave: negociación colectiva a nivel de empresa, implicación de los trabajadores, participación.

Key words: collective bargaining, employee involvement; company level agreements, employee participation

1. INTRODUCCIÓN

Paradójicamente, el derecho constitucional alemán no contiene ninguna disposición que reconozca el derecho de los trabajadores a participar en el proceso de toma de decisiones de las empresas, derecho que les fue reconocido únicamente gracias a una oscura norma legislativa¹; mientras que el artículo 46 de la Constitución italiana reconoce expresamente a los trabajadores el derecho “a cooperar en la dirección de las empresas... en la forma prevista por la legislación”².

Esta disposición legal fue el resultado del acuerdo alcanzado entre las fuerzas políticas representadas en la Asamblea Constituyente italiana, que pasaron de una inspiración inicial fuertemente influenciada por la experiencia de los “Consigli di Gestione” en la dirección de empresas del final de la Segunda Guerra Mundial³, al más suave y genérico reconocimiento del derecho de los trabajadores a “cooperar”.

La distinta terminología arroja luz bastante sobre la posición ambivalente de la Asamblea Constituyente sobre el tema en cuestión, habida cuenta de que la “cooperación” es tanto un derecho colectivo (en el campo de las decisiones corporativas) como un derecho individual de los trabajadores⁴.

¹ A. Seifert, “Employee Participation at Board Level in Europe”, J. Basedow, C. Su, M. Fornasier, U. Liukkunen (edited by), *Employee Participation and Collective Bargaining in Europe and China*, Mohr, Tübingen, 2016, p.209.

² A. Apostoli, “La forza propulsiva dell’art. 46 della Costituzione al di là della sua sostanziale inattuazione”, C. Zoli (ed.), *Lavoro e impresa: la partecipazione dei lavoratori e le sue forme nel diritto italiano e comparato*, Giappichelli, Torino, 2015, p. 15.

³ Se trata de organismos que tuvieron una serie de amplias prerrogativas en la dirección y organización de empresas durante la última etapa de la Segunda Guerra Mundial.

⁴ La definición del trabajador según el artículo 2094 del Código Civil italiano se refiere a “aquella persona que se compromete, a cambio de una remuneración, a cooperar con un empleador”. Vid. M. Biasi, “On uses and misuses of worker participation. Different forms for different goals of employee involvement”, *The International Journal of Comparative Labour Law & Industrial Relations*, 2014, 30, 4, p.459.

No sorprende, por lo tanto, que los cambios introducidos en la propuesta inicial del artículo 46 de la Constitución fueran seguidos por la ruptura de la coalición entre las fuerzas políticas mayoritarias⁵.

La opción final por una disposición más débil e intencionalmente abierta, simplemente mostraba el deseo general de una futura relación pacífica entre el trabajo y el capital, dejando el resto de previsiones a un eventual desarrollo normativo⁶.

2. LA “VÍA ITALIANA HACIA LA DEMOCRACIA INDUSTRIAL”

El modelo cooperativo de los “Consigli di Gestione” no pudo prevalecer frente a los cambios radicales derivados de las condiciones sociales y políticas de 1948, que alteraron el equilibrio previo y condujeron al enrocamiento de los sindicatos de izquierda (en particular la CGIL) en posiciones de conflicto e incluso hostilidad hacia el capital, que reflejaban el contexto político de contraposición entre los dos “bloques”.

En consecuencia, en las etapas de recuperación que siguieron a la Segunda Guerra Mundial el movimiento sindical italiano inició una dura estrategia de negociación, en lugar de apoyarse en el concepto de cooperación con los empleadores.

El modelo emergente, que fue posteriormente recogido en el Estatuto del Trabajador (Ley 300/1970), fue definido como la “vía italiana hacia la democracia industrial”⁷. La opción de las partes (tanto de la empresa como de los trabajadores) fue la de recurrir a un sistema de negociación colectiva basado en el conflicto y en “armisticios” temporales a través de los convenios colectivos, en lugar de la participación de los trabajadores siguiendo el modelo alemán.

En efecto, los sindicatos pensaron que un proceso de negociación colectiva institucionalizada, sumado a su influencia política, podrían alcanzar una más que satisfactoria influencia sobre las decisiones corporativas⁸.

De hecho, resulta difícil negar que los trabajadores (o mejor dicho, los sindicatos) no “participaron” en la dirección de empresas, considerando:

- la relevancia de las cláusulas de los convenios colectivos que conceden a los sindicatos amplios derechos a ser oídos en las decisiones estratégicas de las empresas, junto con las –pocas pero paradigmáticas– experiencias de acuerdos a nivel de empresa que contemplan un papel significativo de los sindicatos en las empresas públicas (ENI, IRI) o privadas (Zanussi)⁹;
- el tradicional nexo estrecho del movimiento sindical con los partidos políticos y el impacto de las políticas públicas en las estrategias corporativas¹⁰.

⁵ P. Olivelli, G. Ciocca, “La partecipazione del sindacato in generale”, F. Lunardon (ed.), *Conflitto, Concertazione e Partecipazione*, III, M. Persiani, F. Carinci (ed.), *Trattato di Diritto del Lavoro*, Cedam, Padova, 2011, p.773.

⁶ G. Ghezzi, Art. 46, G. Branca (ed.), *Commentario della Costituzione, III, Rapporti Economici*, Zanichelli, Bologna-Roma, 1980, p. 69.

⁷ G. Giugni, “Ancora una nota sulla democrazia industriale”, *Politica del Diritto*, 1976, II, p.153.

⁸ S. Leonardi, *Employee participation and involvement: the Italian case and trade union issues*, *Transfer*, 2015, 1, p.1.

⁹ A. Perulli, *I diritti di informazione*, Giappichelli, Torino, 1991.

¹⁰ En cuanto a la relación ambivalente entre el gobierno italiano y Fiat, vid. M. Biasi, “Statutory Employee Representation in Italian and US Workplaces: Comparative Analysis of the Fiat/Chrysler Case”, *Labor Law Journal*, 2015, 4, p. 233.

3. PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ITALIA EN EL 2012: “LA REFORMA FORNERO”

Desde finales de los años noventa, y junto con un proceso paulatino de descentralización de la negociación colectiva, surge un debate nuevo sobre la participación de los trabajadores que incluye la cuestión de la participación económica del trabajador (por ejemplo, en la titularidad de acciones de la empresa).

Mientras que los intentos anteriores de incluir este aspecto económico en el ámbito del artículo 46 fueron rechazados, el fomento de la participación, tanto en el ámbito de la organización, como en el económico ha sido recientemente objeto de desarrollo en la Ley n. 92/2012 (conocida como la reforma Fornero)¹¹.

Con el objetivo de “fomentar la participación de los trabajadores y mejorar la competitividad de las empresas italianas” dicha ley ha delegado en el Gobierno “la regulación a través de uno o más decretos legislativos dirigidos a favorecer las formas de participación de los trabajadores”, que serán posiblemente introducidas por la vía opcional de acuerdos colectivos a nivel de empresa¹².

Estos decretos legislativos previstos, que no han sido aprobados por el gobierno italiano, fueron pensados para promover una considerable variedad de instrumentos relacionados con la participación económica y organizativa, incluidos bajo el marco general de una definición amplia de lo que es la “participación del trabajador”.

La idea inicial fue la de apoyar la participación de trabajadores en los consejos de vigilancia previstos en las empresas europeas y en las empresas italianas con más de 300 trabajadores que tuvieran una estructura societaria dual, dotadas de consejo de administración y consejo de vigilancia (two/tier).

Sin embargo, por un lado, solamente existía una única empresa europea establecida en Italia,¹³ y por otro lado, empresas estructuradas en dos niveles constituyen únicamente el 1% de las empresas italianas. Por lo tanto, las posibilidades de contar con un acuerdo colectivo que pudiera introducir la participación de los trabajadores en los consejos de vigilancia de las empresas italianas fueron siempre muy marginales numéricamente.

Además, el derecho mercantil italiano prohíbe el nombramiento de trabajadores como miembros de los consejos de administración¹⁴, y reserva exclusivamente a los accionistas el nombramiento de sus miembros¹⁵.

De manera inversa, el debate sobre la adopción de los decretos legislativos se centró en la participación económica y, específicamente, en la introducción de incentivos variables en el sa-

¹¹ M. Biasi, “The Effect of the Global Crisis on the Labor Market: Report on Italy”, *Comparative Labor Law & Policy Journal*, 2014, 35, 3, p.371.

¹² E. Menegatti, “La delega sulla partecipazione dei lavoratori: verso un nuovo modello di relazioni industriali?”, en F. Carinci, M. Miscione (ed.), *Commentario alla Riforma Fornero (Legge n. 92/2012 e Legge n. 134/2012)*. “Licenziamenti e rito speciale, contratti ammortizzatori e politiche attive”, *Diritto e Pratica del Lavoro*, 2012, 33, p.208.

¹³ F. Guarriello, “Commentario alla direttiva 2001/86/CE”, D. Corapi, F. Pernazza (ed.), *La società europea. Fonti comunitarie e modelli nazionali*, Giappichelli, Torino, 2011, p.287.

¹⁴ G. De Ferra, “La partecipazione dei lavoratori alla gestione delle aziende (rectius, delle imprese)”, *Rivista delle Società*, 2015, 6, 1298; A. Guacero, “Artt. 2409octies-2409quinquiesdecies”, G. Nicolini, S. Stagno d’Alcontres (ed.), *Società di capitali. Commentario*, II, Jovene, Napoli 2004, p.885.

¹⁵ A. Alaimo, “L’eterno ritorno della partecipazione: il coinvolgimento dei lavoratori al tempo delle nuove regole sindacali”, WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”.IT, 2014, 219; L. Schiuma, “Art. 2409/XII”, M. Sandulli, V. Santoro (ed.), *La riforma delle società. Commentario*, Giappichelli, Torino, 2003, p.672.

lario, con el objetivo de encontrar soluciones (incentivos monetarios y libres de impuestos para fomentar el rendimiento de los trabajadores, junto con deducciones fiscales) con el fin de contrarrestar el déficit de productividad de las empresas italianas.

En consecuencia, los agentes sociales y el gobierno concluyeron el texto del “Acuerdo de Productividad” que condujo a la aprobación del Decreto del Primer Ministro de 31 de enero de 2013 que solo proponía unas limitadas deducciones fiscales para estimular las formas de salario variables, con el tope máximo de 2.500 € para cada trabajador que gane menos de 40.000 € al año¹⁶.

Estos incentivos menores a las formas de salario variable resultaron insuficientes o incluso parecieron inconsistentes con la idea de fomentar la “participación del trabajador” al amparo del artículo 1 de la “reforma Fornero”, y no pueden desde luego ser vinculados al reconocimiento del “derecho de los trabajadores a cooperar en la dirección de empresas” del artículo 46 de la constitución italiana¹⁷.

4. ¿UNA NUEVA ETAPA PARA LA PARTICIPACIÓN DE LOS TRABAJADORES EN ITALIA?

Observando las disposiciones genéricas sobre la cuestión de la participación de los trabajadores en la “reforma Fornero”, la impresión que queda es que la preexistente “distancia cultural” entre Italia y otros países europeos sigue permaneciendo. No es casualidad que cuando me encontraba eligiendo el título de una obra monográfica publicada en 2013 describiera la participación de los trabajadores como “el nudo enmarañado de las relaciones industriales italianas”¹⁸, cuya liberación se veía dificultado por grandes obstáculos provenientes de las disposiciones legales y de la oposición tradicional de los sindicatos italianos¹⁹.

Sin embargo, tres años después, es posible que tengamos un nuevo amanecer en la participación de los trabajadores tras la aprobación conjunta, el 14 de enero de 2016, por parte de las tres mayores organizaciones sindicales de Italia (CGIL, CISL y UIL) de un texto titulado “*Un sistema de relaciones industriales*”.

En dicho texto, la participación de los trabajadores —en sus diferentes formas de “participación en la gobernanza corporativa”, “participación en la organización” y “participación económica”— ha sido identificado como uno de los pilares del futuro sistema de relaciones industriales en Italia.

Este texto marca un desvío radical del pasado, teniendo en cuenta el tradicional apoyo sindical a “la vía italiana a la democracia industrial”.

Teniendo en cuenta la “participación de los trabajadores en la gobernanza corporativa” las partes consideran que es de fundamental importancia la “participación de los trabajadores en los consejos de vigilancia de las empresas italianas”.

¹⁶ P. Campanella, “Decentramento contrattuale e incentivi retributivi nel quadro delle politiche di sostegno alla produttività del lavoro”, *WP C.S.D.L.E. “Massimo D’Antona”*, IT, 2013, p.185; G. Zilio Grandi, “La retribuzione collegata alla produttività aziendale: quadro normativo di riferimento e impatto dell’accordo sui livelli retributivi”, *Diritti Lavori Mercati*, 2013, 1, p.33.

¹⁷ M. Biasi, “Retribuzione di produttività, flessibilità e nuove prospettive partecipative”, *Rivista Italiana di Diritto del Lavoro*, 2014, 2, p.337.

¹⁸ M. Biasi, *Il nodo della partecipazioni dei lavoratori in Italia. Evoluzioni e prospettive nel confronto con il modello tedesco ed europeo*, Egea, Milano, 2013.

¹⁹ L. De Angelis, “Riflessioni sulla partecipazione dei lavoratori alla gestione delle imprese”, *Rivista di Diritto dell’Impresa*, 2012, 1, p.81.

Sin embargo, surgen nuevamente las mismas dificultades legales que afectaban a las disposiciones de la “reforma Fornero” en la cuestión de la participación de los trabajadores en los consejos de administración. El número limitado de empresas con estructura dual (*two-tier*) en Italia, y la competencia exclusiva de los accionistas para el nombramiento de los miembros de los consejos de la sociedad de capital, oscurecen los auspicios lanzados por los sindicatos italianos.

La segunda forma de participación de los trabajadores que fue abordada en el texto de los sindicatos (“la participación en la organización”) se refiere al papel de los trabajadores en el ámbito de la definición de los métodos de producción de las empresas modernas²⁰, que, como consecuencia de la innovación empresarial, exige la contribución de los trabajadores (a nivel individual o de grupo), de sus ideas y propuestas²¹.

Desde el punto de vista de las políticas sociales, esta forma de participación de los trabajadores está asociada a la normativa más reciente de apoyo al “salario medido sobre la productividad”.

En el contexto de una tendencia generalizada hacia la descentralización de la fijación de los salarios, el artículo 1, párrafos 182-189, de la Ley 208/2015, concedió a los trabajadores una deducción fiscal (en la cantidad máxima de 2.000 €) como “recompensa por los aumentos en la productividad de la empresa, rentabilidad, eficiencia e innovación” y por la ejecución de acuerdos colectivos a nivel de empresa.

Notablemente, el artículo 1, párrafo 189 de la Ley 208/2015 elevó el límite de la deducción fiscal hasta 2.500 € para el supuesto de que la empresa “incluya a sus trabajadores en la organización del trabajo de forma igualitaria”²².

En este sentido, el consiguiente Decreto del Ministerio de Empleo de 25 de marzo de 2016 especifica que el modelo de participación “en la organización del trabajo de forma igualitaria” puede ser libremente configurada mediante acuerdos colectivos a nivel de empresa, pero tendrían que ser “estructuras permanentes y no informales o mecanismos temporales”²³.

En resumen, reconociendo un incentivo fiscal adicional a la “participación de los trabajadores de forma igualitaria” el legislador italiano parece establecer un interesante nexo entre el salario vinculado a la productividad (por ejemplo, la participación económica) y el derecho del trabajador a ser oído en las decisiones empresariales a nivel de empresa. Sin embargo, todos estos mecanismos son voluntarios y quedan al arbitrio de la libre negociación entre las partes, a nivel sectorial como de empresa.

5. CONCLUSIONES FINALES

En conclusión, Italia está lejos de haber desarrollado un sistema institucionalizado de participación de los trabajadores en la dirección de empresas pero, al mismo tiempo, parece que existe un poco más de espacio que en el pasado para la participación de los trabajadores, de-

²⁰ G. Baglioni, *Democrazia impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Il Mulino, Bologna, 1995.

²¹ Sobre la llamada “regolazione congiunta dell'innovazione”, L. Pero, A.M. Ponzellini, “Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta”, M. Carrieri, P. Nerozzi, T. Treu (ed.), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Il Mulino, Bologna 2015, p.45.

²² E. Massagli, F. Pignatti Morano, “Detassazione e decontribuzione del salario di produttività”, M. Tiraboschi (ed.), *Le nuove regole del lavoro dopo il Jobs Act*, Giuffrè, Milano, 2016, p.377.

²³ M. Biasi, “Cornici generali di una riforma per rafforzare la partecipazione”, *Quaderni di Rassegna Sindacale*, 2016, 2, p.123.

rivado de un nuevo enfoque del que participan los sindicatos italianos así como los creadores de políticas sociales.

Sin embargo, el “nudo enmarañado” de la participación de los trabajadores en Italia todavía no ha sido desenredado.

Mucho va a depender, por un lado, de la reacción de los empleadores italianos y de sus asociaciones a la apertura por parte de los sindicatos de la posibilidad de negociar la participación de los trabajadores; y por otro lado, de la respuesta que de el legislador italiano.

En ultimo lugar, la extensa reforma del mercado laboral llevada a cabo por el gobierno de Renzi (las llamadas “leyes del empleo”) no abordó la cuestión de la participación de los trabajadores, centrándose de manera principal en el sistema de bienestar social y en las disposiciones legales sobre empleo²⁴.

Aún así, si la participación de los trabajadores tiende a acompasar los intereses de las empresas y de los trabajadores, el intento por parte del legislador italiano de reducir la utilización de contratos de trabajo flexibles (es decir, temporales o para trabajos contingentes) puede influenciar las posibilidades de conferir en el futuro un mayor derecho a ser oídos por lo menos la de aquellos que constituyen el corazón de la actividad productiva de la empresa (*core-force*) y derivadamente verse reconocida el derecho a obtener su parte (*stake*) de la empresa.

²⁴ G. Zilio Grandi, M. Biasi (ed.), *Commentario Breve alla Riforma “Jobs Act”*, Cedam, Padova, 2016.