



I diritti di informazione e consultazione dopo la trasposizione della direttiva n. 2002/14/CE e il dibattito sul dialogo sociale europeo

Si è tenuta a Roma il 3 luglio 2007 una conferenza internazionale promossa dalla Cisl e dal Cesos in merito ai diritti di informazione e consultazione dei lavoratori. Un'occasione per una riflessione, all'indomani del completamento dei processi di trasposizione della Direttiva Europea n. 2002/14, sullo stato dell'arte dell'applicazione di tali diritti a livello europeo e per una più ampia discussione in merito ai temi della partecipazione, alla responsabilità sociale d'impresa, e, più in generale, della democrazia industriale.

Con l'occasione è stata presentata un'iniziativa di monitoraggio, realizzata grazie al portale www.cesos.org/information (contenente, tra l'altro, anche molte delle relazioni presentate nel corso della giornata di dibattito), che prevede, in collaborazione con centri studi e sindacati europei, la realizzazione di un'area di confronto comparato tra le migliori pratiche in Europa sulla base delle Direttive CE in vigore e un punto di osservazione europeo multisetoriale sulla diffusione di relazioni industriali a carattere cooperativo, sulla promozione di esperienze di negoziazione collettiva sui temi del cambiamento industriale, organizzativo e del mercato del lavoro.

Svolgere oggi un'analisi accurata sui diritti di informazione e consultazione dei lavoratori, in Italia e a livello europeo, nella presente difficile fase del processo di integrazione comunitaria, è particolarmente rilevante poiché tali diritti sono divenuti, sul piano comunitario, più articolati e definiti, negli ultimi anni, grazie a tre nuove direttive:

- la direttiva n. 2001/86/CE, «che completa lo statuto della società europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori»;
- la direttiva n. 2002/14/CE, «che istituisce un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nella Comunità europea»;
- la direttiva n. 72/2003/CE, «che completa lo statuto della società cooperativa europea per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori».

Si discute poi, ad oltre 10 anni dalla sua approvazione, della revisione della direttiva n. 1994/45, «riguardante l'istituzione di un comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie». Tale opera di revisione mirerebbe ad adeguare il contenuto della direttiva all'*acquis communautaire*, rappresentato dalle innovazioni che in questa materia le direttive sopra richiamate hanno apportato, in parte codificando la giurisprudenza comunitaria sul principio dell'«effetto utile» maturata in relazione alla

Direttiva CAE. Sono queste, direttive che, per il modo in cui sono formulate e le disposizioni previste, nonché per gli obiettivi per i quali sono state approvate, richiamano gli Stati membri dell'Unione Europea, vecchi e nuovi, a realizzare attività impegnative e complesse per la loro trasposizione ed implementazione.

Oltre al livello statale e normativo, in particolare in *Italia*, tali direttive si inseriscono in un sistema di relazioni industriali in cui la rilevanza attribuita alla contrattazione collettiva e al dialogo bilaterale tra le parti sociali richiedono una particolare cooperazione tra imprese e rappresentanti dei lavoratori.

Nell'anno 2000, con l' art. 27 della Carta di Nizza ⁽¹⁾, il «diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa» ha ottenuto un riconoscimento che può essere definito di rango pre-costituzionale. I diritti di informazione e consultazione affermati nella Carta di Nizza sono da esercitarsi «in tempo utile» e si applicano «alle condizioni previste dal diritto comunitario e dalle legislazioni nazionali», mentre il riferimento «ai livelli appropriati» riguarda i livelli manageriali, transnazionali o nazionali, dai quali sono adottate le decisioni, perché è a quei livelli che si può realmente incidere sul processo decisionale. La Direttiva CAE risponde, infatti, all'esigenza di creare una corrispondenza fra i livelli in cui le decisioni vengono adottate e i livelli ai quali si realizzano le procedure di informazione e consultazione.

Come riferisce Dimitrios Dimitriou, della Commissione Europea, il processo di trasposizione della direttiva n. 2002/14/CE è stato portato a compimento da quasi tutti gli Stati membri della Comunità Europea. Nel caso italiano va ricordato che il lungo iter di trasposizione, che ha visto come passaggi fondamentali l'Avviso Comune tra le parti sociali del 27 novembre 2006 ed il d.lgs. 6 febbraio 2007, ha portato all'instaurazione di una procedura di infrazione da parte della Commissione Europea nei confronti dello Stato italiano, che ha giustificato la lunghezza dei tempi di trasposizione con la necessità di rispettare il dialogo bilaterale tra le parti sociali. Oltre l'Italia, i Paesi investiti dalla procedura di infrazione da parte della Commissione sono il Lussemburgo, il Belgio (anch'esso recentemente dichiarato inadempiente e condannato al pagamento delle spese), la Grecia e la Spagna. Tali Paesi risultano tutt'ora inadempienti (così come Malta e i Paesi Bassi), ma il Giudice comunitario non è ancora giunto ad una definizione dei procedimenti. Piuttosto recente, invece, è l'adeguamento del proprio ordinamento alla normativa comunitaria da parte dell'Estonia, dell'Irlanda e del Portogallo.

L'emanazione della direttiva è stata indotta dalla constatazione che l'esistenza di norme giuridiche e contrattuali volte a garantire il coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese non ha sempre impedito che decisioni implicanti gravi conseguenze per i lavoratori fossero adottate e rese pubbliche, senza che fossero state preventivamente osservate procedure adeguate di informazione e consultazione. Il coinvolgimento dei lavoratori e dei loro rappresentanti avviene infatti solo in una fase successiva all'adozione delle decisioni, precludendo ogni possibilità di esercitare una qualsiasi forma di influenza. Nella direttiva n. 2002/14 si esprime la consapevolezza del fatto che l'effettività dei diritti di informazione e consultazione dipende in larga misura dal loro contenuto e dalle modalità attraverso le quali essi si esercitano, in particolare attraverso un rafforzamento del rapporto strumentale esistente tra processi di informazione e processi di consultazione.

¹ «Ai lavoratori o ai loro rappresentanti devono essere garantite, ai livelli appropriati, l'informazione e la consultazione in tempo utile nei casi e alle condizioni previsti dal diritto comunitario e dalle legislazioni e prassi nazionali».

È questo rapporto tra informazione e consultazione un punto molto critico delle relazioni industriali italiane dove, con grande frequenza, i processi si fermano al primo stadio e dove non esiste una concezione condivisa e praticata del concetto di consultazione così come inteso a livello comunitario. La direttiva, ed è questo uno degli aspetti maggiormente rilevanti per quel che riguarda i possibili effetti sul sistema delle relazioni industriali italiane, propone infatti un vero e proprio modello di informazione e consultazione, ispirato al principio dell'«effetto utile».

La direttiva n. 2002/14 riservava agli Stati membri la propria definizione del campo di applicazione attraverso la scelta fra due opzioni:

- a) imprese che impiegano in uno Stato membro almeno 50 lavoratori;
- b) stabilimenti che impiegano in uno Stato membro almeno 20 addetti.

Il decreto legislativo di trasposizione italiano, rispettando gli intendimenti dell'Avviso Comune sottoscritto dalle parti sociali, individua il campo di applicazione nelle imprese che impiegano almeno 50 lavoratori nel territorio italiano.

L'analisi dell'evoluzione dei diritti di informazione, consultazione (e partecipazione) all'interno dell'Unione Europea si inserisce nel contesto più ampio di riflessione sull'evoluzione delle relazioni industriali a livello comunitario, in considerazione dei legami con le politiche sociali ed il dialogo sociale, nonché del ruolo svolto dall'Unione Europea nel facilitare l'integrazione economica nella fase di incertezza sviluppatasi con il processo di globalizzazione.

La riflessione sull'integrazione europea apre molte considerazioni sullo *status* dell'Unione stessa: le politiche sociali in un periodo storico caratterizzato da profondi cambiamenti del *welfare state* rimangono fortemente ancorate ai contesti nazionali, anche se il livello europeo ha approfondito l'incisività del suo ruolo venendo a disciplinare molti aspetti dell'attività economica e dei rapporti di lavoro. Vi è quindi uno spazio di europeizzazione delle relazioni industriali che, partendo dall'implementazione dei diritti di informazione e consultazione, potrebbe evolversi nelle modalità di partecipazione dei rappresentanti dei lavoratori alla cosiddetta «*corporate governance*».

Questa direttiva, infatti, ha svolto un ruolo fondamentale, alla luce anche di quanto emerso dalle testimonianze degli esponenti dei sindacati di Paesi comunitari presenti alla Conferenza, che hanno descritto le trasformazioni che si sono avute nei loro Paesi d'origine, in conseguenza appunto della sua trasposizione nei relativi ordinamenti nazionali. Innanzitutto, perché il riconoscimento dei diritti di informazione e consultazione implica anche la definizione delle strutture attraverso cui tali diritti si esercitano. Questo importante elemento di analisi potrebbe portare ad una regolamentazione per via legislativa non solo dei diritti di informazione, ma anche delle rappresentanze elettive in azienda; in Italia esiste solo per il settore del pubblico impiego. In Inghilterra e Irlanda, invece, le relazioni sindacali all'interno dell'impresa sono regolate dal principio volontaristico e sono esercitate solitamente attraverso il sindacato. Ma sono i Paesi di nuova adesione all'UE, come l'Ungheria, la Slovenia, l'Estonia, la Bulgaria, la Romania, ecc., che hanno beneficiato in maggior misura dell'adozione di questa direttiva per l'evoluzione in corso dei loro sistemi di relazioni industriali. In particolare, in Romania, nel contratto collettivo stipulato per il settore chimico-petrochimico, in vigore fino al 2010, maggiormente specificando le norme del Codice del lavoro, è stato riconosciuto il diritto dei rappresentanti dei lavoratori a ricevere informazioni periodiche sulla situazione dell'impresa e l'esercizio del potere decisionale dell'imprenditore viene vincolato alla previa consultazione dei rappresentanti dei lavoratori. Ma cosa più importante è che, in rispondenza alla logica comunitaria di

anticipazione dei rischi e di adattabilità delle imprese e dei lavoratori ai cambiamenti e ai processi di ristrutturazione, nel contesto del lungo processo di privatizzazione che sta interessando tutti i settori economici di quel Paese, si è stabilito di coinvolgere i rappresentanti dei lavoratori in caso di trasferimento di impresa. In questa ipotesi, l'informazione e la consultazione avranno per oggetto le misure atte ad evitare i licenziamenti collettivi, a ridurre il numero di lavoratori riguardati dal licenziamento oppure ad attenuare le conseguenze negative che esso comporta sul piano sociale e dovranno essere animate dallo scopo di pervenire ad un accordo. Anche se nella pratica, sottolinea Achille Costin Dutu – Président F.S.L.C.P., l'esperimento delle procedure di informazione e consultazione si risolve in una mera formalità, senza giungere ad alcuna soluzione condivisa. Ma anche in Paesi come la Germania, dove non è stata necessaria alcuna opera traspositiva grazie all'esistenza di una normativa già conforme ai dettami della direttiva (anzi la normativa tedesca è ancor più garantista e non a caso, il modello partecipativo tedesco ha costituito per decenni, per la Comunità Europea, il modello di riferimento), questa sta svolgendo un importante ruolo di sostegno per l'attività dei *works councils* che stanno vivendo una stagione di difficoltà.

Particolarmente interessante appare inoltre l'accordo per la costituzione del CAE all'interno dell'Unicredit. Tale accordo prevede l'estensione dei diritti di informazione e consultazione a 6 Paesi che non sono Stati membri della CE, come la Russia e la Turchia, con l'esplicito fine di agevolare una maggiore diffusione del *modello sociale europeo* anche al di là dei confini territoriali della CE.

Appare rilevante nel caso della direttiva n. 2002/14 l'azione dell'Unione al fine di armonizzare e rafforzare i diritti di informazione e consultazione dei lavoratori nei rispettivi contesti nazionali, azione che si differenzia dalle Direttive sui Comitati Aziendali Europei e sulla Società Europea nelle quali è invece il contesto transnazionale a risultare fondamentale. Anche se a riguardo va segnalato che il Parlamento europeo, tramite una recente risoluzione, ha sollecitato un'azione comunitaria in materia, che tenda alla verifica della coerenza delle direttive emanate nel tempo sui diritti di informazione e consultazione dei lavoratori e al coordinamento dei vari livelli ai quali tali diritti vengono esercitati.

Un ulteriore elemento di analisi è fornito dalla non condivisa definizione del diritto di «consultazione» a livello europeo rispetto a come tale diritto è «percepito» dagli attori nel contesto italiano.

I diritti di consultazione «sono procedure mediante le quali l'imprenditore informa e consulta i lavoratori o la loro rappresentanza, acquisendo le loro esigenze e le loro valutazioni prima di assumere decisioni» ⁽²⁾. Insieme ai diritti di informazione fanno parte di quelle forme della direzione della «democrazia industriale» e della partecipazione collaborativa che costituisce il fulcro del rinnovamento delle relazioni industriali nei contesti nazionali ed in quello europeo.

I diritti di informazione e consultazione sono pertanto elementi di base di una pluralità di forme che possono giungere a comprendere, nella costruzione di una democrazia industriale forte, forme di co-decisione e co-determinazione.

La loro corretta ed estesa applicazione nel nostro Paese, grazie – novità rilevante – ad un definito apparato sanzionatorio, anche al di fuori delle grandi imprese, laddove il sindacato fatica ormai ad essere presente, costituisce pertanto una sfida e un'occasione

² G. BAGLIONI, *Democrazia Impossibile? Il cammino e i problemi della partecipazione nell'impresa*, Il Mulino, Bologna, 1995.

importante per un sistema italiano di relazioni industriali rinnovato, non antagonistico, e rivolto verso il futuro.

Fabiana Alias
Francesco Lauria
Dottorandi di ricerca

Scuola Internazionale di Dottorato in Diritto delle Relazioni di Lavoro
Fondazione Marco Biagi - Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia