

FONDAZIONE GIUSEPPE DI VITTORIO

La partecipazione dei lavoratori in Italia

Q

6.

La partecipazione dei lavoratori alle decisioni dell'impresa nel diritto dell'Unione Europea

*Pietro Gargiulo**

Un'analisi sulla partecipazione dei lavoratori alle decisioni d'impresa non può prescindere dall'esame del contesto normativo dell'Unione Europea. L'attenzione sarà rivolta, in particolare, al diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori, attualmente riconosciuto dall'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, il cui contenuto nell'ordinamento dell'Unione è stato da tempo precisato attraverso alcune direttive adottate sulla base delle competenze alla stessa attribuite dai trattati, al fine di sostenere e completare l'azione degli Stati membri per il conseguimento degli obiettivi di politica sociale.

Il riferimento a tali elementi normativi dovrebbe consentire di comprendere il quadro giuridico nel quale, al momento attuale, sono indirizzati gli sforzi diretti a riconoscere a livello dell'Unione le forme attraverso le quali promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nelle decisioni delle imprese. Va comunque premesso che i tentativi regolativi dell'Unione in tale ambito risultano ancora piuttosto deboli a fronte dei molti problemi indotti da un fenomeno di trans-nazionalizzazione delle imprese di notevole ampiezza.

Può essere utile muovere questa breve analisi partendo dallo sviluppo del diritto primario nella materia. Ciò significa guardare alla progressiva acquisizione da parte delle istituzioni di Bruxelles di competenze sociali anche per quanto riguarda il tema che qui ci interessa.

È ben nota l'originaria «povertà» sociale dei trattati comunitari, in particolare del Trattato sulla Comunità economica europea (Tcee), cosa che indusse il noto giuslavorista (poi avvocato generale e giudice della Corte di Lussemburgo) Mancini a parlare di «frigidità sociale» dei padri fondatori del processo di integrazione¹. L'assenza di specifiche basi giuridiche

* Pietro Gargiulo è professore di Diritto internazionale nell'Università di Teramo.

¹ Vedi Mancini (1986, pp. 587-ss). Per maggiori approfondimenti sul pensiero dell'illustre studioso vedi anche Mancini (1989; 2004, pp. 159-ss).

nei trattati tuttavia non impedì, a partire dalla seconda metà degli anni settanta, e facendo ricorso a basi giuridiche di carattere generale, l'adozione di alcune misure che riconoscevano la necessità e il ruolo dell'integrazione sociale accanto e a supporto di quella economica². D'altra parte, nello stesso periodo furono adottate alcune ulteriori misure specificamente dirette alla tutela dei lavoratori per le ricadute della crisi industriale determinata dallo «shock petrolifero» del 1973³.

Dopo i timidi progressi «sociali» dell'Atto unico europeo (1986)⁴, è con il Trattato di Maastricht (1992) che il tema dell'informazione e della consultazione dei lavoratori fa la sua apparizione nel contesto del diritto primario dell'Unione. Si fa qui riferimento al Protocollo (a undici, con

² Si fa qui riferimento alla direttiva 75/117/CEE del Consiglio, del 10 febbraio 1975, per il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative all'applicazione del principio della parità delle retribuzioni tra lavoratori di sesso maschile e quelli di sesso femminile (GUCE L 45 del 19 febbraio 1975, pp. 19-ss.); alla direttiva 76/207/CEE del Consiglio, del 9 febbraio 1976, relativa all'attuazione del principio della parità di trattamento fra gli uomini e le donne per quanto riguarda l'accesso al lavoro, alla formazione e alla promozione professionali e le condizioni di lavoro (GUCE L 39 del 14 febbraio 1976, pp. 40-ss.); alla direttiva 79/7/CEE del Consiglio, del 19 dicembre 1978, relativa alla graduale attuazione del principio della parità di trattamento tra gli uomini e le donne in materia di sicurezza sociale. Le basi giuridiche di carattere generale cui si fece ricorso per l'adozione delle direttive furono l'art. 100 Tcee, che consentiva l'adozione di direttive volte al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in settori rilevanti per quanto concerne l'instaurazione e il funzionamento del (all'epoca) mercato comune, e l'art. 235, la norma sulle competenze «sussidiarie» che consentiva al Consiglio di adottare «disposizioni appropriate» per realizzare obiettivi previsti dai trattati laddove gli stessi non prevedevano «i poteri di azione richiesti a tal fine». Oggi queste disposizioni sono ribadite, rispettivamente, all'art. 115 e 352 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue).

³ Il riferimento è qui alla direttiva 75/129/CEE del Consiglio, del 17 febbraio 1975, relativa al ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamenti collettivi (GUCE L 48 del 22 febbraio 1975, pp. 29-ss.); alla direttiva 77/187/CEE del Consiglio, del 14 febbraio 1977, concernente il ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri sul mantenimento dei diritti dei lavoratori in caso di trasferimento di imprese, di stabilimenti o di parti di stabilimenti (GUCE L 61 del 5 marzo 1977, pp. 26-ss.); alla successiva direttiva 80/987/CEE del Consiglio, del 20 ottobre 1980, sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri relative alla tutela dei lavoratori subordinati in caso di insolvenza dei datori di lavoro. Tutte le direttive indicate avevano come base giuridica l'art. 100 del Tcee.

⁴ Sul piano della politica sociale, l'Atto unico europeo si limitò a prevedere, da un lato, che gli Stati avrebbero promosso il miglioramento dell'ambiente di lavoro al fine di tutelare la sicurezza e la salute dei lavoratori, ponendosi come obiettivo l'armonizzazione delle condizioni esistenti in tale settore attraverso direttive sulle prescrizioni minime, dall'altro, che la Commissione avrebbe promosso il dialogo tra le parti sociali.

l'esclusione del Regno Unito) sulla politica sociale allegato al Tcee nel quale, al fine di promuovere e raggiungere gli obiettivi sociali dell'integrazione (promozione dell'occupazione, miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro, protezione sociale adeguata, dialogo sociale, sviluppo delle risorse umane), alla Comunità veniva attribuita la competenza (concorrente) di sostenere e completare l'azione degli Stati membri, tra l'altro, nel settore dell'informazione e della consultazione dei lavoratori (art. 2, par. 1., del Protocollo sulla politica sociale).

È su questa nuova base giuridica che fu adottato il primo e più specifico atto rilevante per il tema che qui ci occupa: la direttiva 94/45/CE relativa all'istituzione del comitato aziendale europeo o di una procedura per l'informazione e la consultazione dei lavoratori nelle imprese e nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie⁵, successivamente modificata dalla direttiva 2009/38/CE⁶.

L'anomala situazione determinata dal Trattato di Maastricht per quanto concerne l'integrazione sociale fu superata – come è noto – con il Trattato di Amsterdam (1997), che recepì il contenuto del Protocollo sulla politica sociale negli articoli 136 e seguenti del Trattato sulla Comunità europea (Tce). In relazione al tema qui in esame, l'art. 137 confermava la competenza concorrente della Comunità nel settore dell'informazione e della consultazione dei lavoratori, attribuendo al Consiglio la facoltà di adottare direttive sulle prescrizioni minime, tenuto conto delle condizioni e delle normative tecniche nazionali e della necessità di non porre ostacoli allo sviluppo delle piccole e medie imprese.

La disposizione in questione è stata sostanzialmente confermata, con la riforma di Lisbona, all'art. 153 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue), con la modifica, di non secondario rilievo, diretta ad attribuire al Parlamento europeo e al Consiglio la competenza ad adottare le direttive pertinenti attraverso l'utilizzo della procedura legislativa ordinaria.

Sul piano del diritto derivato, va segnalato che nel periodo successivo al Trattato di Amsterdam sono state adottate altre direttive, comunque

⁵ La direttiva fu adottata dal Consiglio il 22 settembre 1994. Il testo è in GUCE L 254 del 30 settembre 1994, pp. 64-ss.

⁶ La direttiva in questione fu adottata il 6 marzo 2009. Il testo è in GUCE L 122 del 16 maggio 2009, pp. 28-ss.

rilevanti, sotto il profilo dell'attuazione del diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori. Tra queste, un significativo rilievo assumono la direttiva sui licenziamenti collettivi⁷ e quella sui trasferimenti di imprese⁸, nonché le direttive finalizzate a garantire il coinvolgimento dei lavoratori nella società europea e nella società cooperativa europea⁹. A queste va aggiunta la direttiva 2002/14/CE, il cui obiettivo è istituire un quadro generale di prescrizioni minime sul diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nelle imprese o stabilimenti stabiliti nell'Unione¹⁰.

Non è possibile in questa sede dare conto puntualmente di tutta la normativa indicata che, in termini generali, certamente mira a consolidare il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione, ma non tralasciando di innestare un percorso di riconoscimento del diritto dei lavoratori di partecipare ai processi decisionali aziendali attraverso la presenza di propri rappresentanti negli organi direttivi delle società (questo secondo aspetto riguarda in particolare la società europea e la società cooperativa europea). Pertanto qui di seguito ci limiteremo ad alcune considerazioni sui profili che riteniamo più rilevanti ai fini del presente lavoro.

Un primo aspetto che va evidenziato riguarda l'obbligo di garantire *preventivamente* adeguate procedure di informazione e consultazione dei lavoratori (o dei loro rappresentanti). In tal senso, ad esempio, è rilevante la direttiva 2002/14/CE che – vale la pena ricordarlo – riguarda le imprese che impiegano in uno Stato membro almeno 50 addetti e gli stabilimenti che impiegano almeno 20 addetti. In particolare, la disciplina che la direttiva detta mira a evitare che decisioni importanti che riguardino i lavoratori siano adottate e rese pubbliche senza che siano state poste in essere procedure adeguate di informazione e consultazione dei lavoratori, e il cui scopo, in generale, è quello di favorire il coinvolgimento dei lavoratori nella conduzione dell'impresa e nella determinazione del suo futuro. In effetti, decisioni già assunte e solo da attuare relegano l'informazione e la consultazione all'ambito della conoscenza delle conseguenze della decisione senza che sulle stesse si possa influire.

⁷ Direttiva 98/59/CE del 20 luglio 1998, in GUCE L 225 del 12 agosto 1998, pp. 16-ss.

⁸ Direttiva 2001/23/CE del 12 marzo 2001, in GUCE L 82 del 22 marzo 2001, pp. 16-ss.

⁹ Direttiva 2001/86/CE dell'8 ottobre 2001, in GUCE L 294 del 10 novembre 2001, pp. 22-ss.; direttiva 2003/72/CE del 22 luglio 2003, in GUUE L 207 del 18 agosto 2003, pp. 25-ss.

¹⁰ La direttiva è stata adottata l'11 marzo 2002 ed è stata pubblicata nella GUCE L 80 del 23 marzo 2002, pp. 29-ss.

Un secondo aspetto rilevante riguarda le nozioni di informazione e consultazione, anche perché caratterizzano il diritto di cui si discute e la sua attuazione. Sempre la direttiva 2002/14/CE dichiara che l'informazione riguarda «la trasmissione di dati da parte del datore di lavoro ai rappresentanti dei lavoratori per consentir loro di prendere conoscenza della questione trattata ed esaminarla»; mentre la consultazione riguarda «lo scambio di opinioni e l'instaurazione di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e il datore di lavoro». Anche le modalità di esercizio del diritto all'informazione e alla consultazione hanno un sicuro rilievo sotto il profilo di una sua efficace attuazione. Così, sempre la direttiva 2002/14/CE prevede che l'informazione deve essere trasmessa con modalità e contenuto appropriati, tali da consentire un esame adeguato della questione e preparare, se del caso, la consultazione. Questa deve essere indirizzata a consentire ai rappresentanti dei lavoratori di avere un incontro con il datore di lavoro e finalizzata a ricercare un accordo sulle decisioni di quest'ultimo.

Ovviamente, per le imprese e i gruppi che operano a livello dell'Unione Europea, gli obblighi relativi all'informazione e alla consultazione presentano modalità e finalità diverse. Anzitutto va precisato che i soggetti cui tali obblighi si indirizzano sono: le imprese di dimensioni comunitarie (imprese che impiegano almeno 1.000 lavoratori negli Stati membri e almeno 150 per Stato membro in due Stati membri); i gruppi di imprese di dimensioni comunitarie; le società europee e le società cooperative europee.

Per quanto concerne le imprese di dimensioni comunitarie, di sicuro interesse è l'istituzione del «comitato aziendale europeo», prevista dalla direttiva 2009/38/CE, finalizzata a garantire il diritto all'informazione e alla consultazione. Questa stabilisce, infatti, che la direzione centrale avvii la negoziazione per l'istituzione del comitato aziendale europeo di propria iniziativa o su richiesta dei lavoratori. Inoltre, alla delegazione speciale di negoziazione, composta dai rappresentanti dei lavoratori e dagli stessi eletti, è demandato il compito di negoziare con la direzione gli aspetti relativi al funzionamento del comitato aziendale europeo. La direttiva prevede, altresì, che gli Stati membri, da un lato, provvedano affinché la direzione dell'impresa di dimensione comunitaria situata nei loro territori e i rappresentanti dei lavoratori (o i lavoratori stessi) rispettino gli obblighi derivanti dalla stessa, indipendentemente dal fatto che la direzione centrale sia situata o meno sul territorio, dall'altro, stabiliscano le procedure amministrative o giudiziarie che consentano di imporre il ri-

spetto di tali obblighi. Il ruolo del comitato è particolarmente importante se si considera che la direttiva prevede l'obbligo per la direzione centrale dell'impresa di acquisire il suo parere prima di adottare determinate decisioni e diverse prescrizioni dirette a facilitare l'attività del comitato, con conseguenze positive sotto il profilo dell'attuazione del diritto all'informazione e alla consultazione.

Come si diceva in precedenza, particolarmente significative, per il profilo qui in esame, sono le direttive relative alla società europea e alla società cooperativa europea. Le direttive in questione mirano a stabilire un quadro giuridico uniforme per consentire alle società degli Stati membri di programmare ed eseguire la riorganizzazione delle loro attività a livello comunitario, senza tuttavia incidere sulle prassi esistenti concernenti il coinvolgimento dei lavoratori. L'importanza di tali direttive risiede, tra l'altro, nel fatto che il coinvolgimento dei lavoratori riguarda non solo l'informazione e la consultazione, ma anche la partecipazione, definita come il diritto di eleggere o designare alcuni membri nell'organo di amministrazione o di vigilanza della società. Di rilievo è anche il fatto che l'iscrizione di una società europea nel registro delle società può avvenire solo previa conclusione di un accordo sulle modalità relative al coinvolgimento dei lavoratori, ciò proprio al fine di impedire che l'istituzione di tali entità possa comportare la riduzione o addirittura la scomparsa di prassi relative ai diritti di informazione e consultazione e ai diritti di partecipazione agli organi societari.

Come accennato in precedenza, attualmente il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori è stato codificato nell'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea, alla quale, con la riforma del Trattato di Lisbona, è stato riconosciuto valore giuridico vincolante. La disposizione in questione, contenuta, insieme alla gran parte dei diritti del lavoro¹¹, nel Titolo IV della Carta, relativo alla «solidarietà», prevede: «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 previste dal diritto dell'Unione e dalle legislazioni e prassi nazionali»¹².

¹¹ Per una sintetica ma efficace ricostruzione della materia, si rinvia a Roccella, Izzi (2010, pp. 170-ss) e ai riferimenti bibliografici ivi contenuti.

¹² Sull'art. 27 della Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea si vedano Guarriello (2009, pp. 347-ss.) e Morrone (2011, pp. 191-ss.).

L'art. 27 si ispira all'art. 21 della Carta sociale europea riveduta (1996), anche se rispetto a quest'ultimo è formulato in termini più generici non dichiarando il contenuto, gli eventuali limiti e le modalità di esercizio del diritto di informazione e consultazione. L'art. 21 della Carta sociale europea, infatti, al fine di garantire l'effettivo esercizio di tale diritto impegna gli Stati parti a prendere o promuovere l'adozione di misure per consentire ai lavoratori di essere regolarmente o tempestivamente informati della situazione economica e finanziaria dell'impresa, e di essere consultati in tempo utile sulle decisioni che potrebbero pregiudicare i loro interessi.

La formula più generica dell'art. 27 – in precedenza riportata – può essere spiegata con il fatto che lo stesso intende riconoscere come fondamentale esclusivamente il diritto all'informazione e alla consultazione, quindi evitare qualsiasi possibilità di un suo utilizzo come base per l'affermazione del diritto dei lavoratori alla «partecipazione» alla gestione dell'impresa. Pur con i limiti indicati, l'art. 27 è la disposizione dalla quale può essere ricavato un obbligo generale per gli Stati membri e per l'Unione stessa di garantire, nei rispettivi ambiti di competenza, ai lavoratori e ai loro rappresentanti l'informazione e la consultazione nel contesto dell'impresa. È ovvio, quindi, che al fine di produrre i suoi effetti, l'art. 27 necessita di essere precisato attraverso il diritto dell'Unione – da ciò l'importanza delle direttive in precedenza richiamate – o il diritto interno.

In conclusione, nel contesto dell'ordinamento dell'Unione, il diritto di partecipazione dei lavoratori alla «vita» dell'impresa, sebbene riconosciuto nelle forme opportune, presenta luci e ombre sotto il profilo della sua attuazione, che in gran parte derivano dalla marginalità, nel processo d'integrazione, della politica sociale europea. Il tanto decantato «modello sociale europeo» risulta ancora oggi un oggetto piuttosto oscuro, e l'economia sociale di mercato, che pure dovrebbe esserne il punto di riferimento, è ancora fortemente influenzata dalle logiche mercantilistiche che sin dalla sua origine hanno caratterizzato il processo d'integrazione in seno all'Unione.

Ciò certamente chiama in causa il sindacato e il ruolo che lo stesso può e deve svolgere nell'Unione. In proposito, è necessario rivedere il ruolo della Confederazione europea dei sindacati e le politiche di confronto poste in essere nei riguardi delle istituzioni europee.

Riferimenti bibliografici

- Guarriello F. (2009), *Diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa*, in Bisogni G., Bronzini G., Piccone V. (a cura di), *La Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea. Casi e materiali*, Taranto, Chimienti, pp. 347-ss.
- Mancini G.F. (2004), *Democrazia e costituzionalismo nell'Unione Europea*, Bologna, Il Mulino, pp. 159-ss.
- Mancini G.F. (1989), *L'incidenza del diritto comunitario sul diritto del lavoro degli Stati membri*, in *Rivista di Diritto Europeo*.
- Mancini G.F. (1986), *Principi fondamentali di diritto del lavoro nell'ordinamento delle Comunità europee*, in *Diritto Comunitario e degli Scambi Internazionali*, pp. 587-ss.
- Morrone F. (2011), *Il diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea*, in Gargiulo P. (a cura di), *Politica e diritti sociali nell'Unione Europea. Quale modello sociale europeo?*, Napoli, Editoriale Scientifica, pp. 191-ss.
- Roccella M., Izzi D. (2010), *Lavoro e diritto nell'Unione Europea*, Padova, Cedam, pp. 170-ss.

ABSTRACT

I contributi che presentiamo sono il frutto di un lavoro preparatorio finalizzato alla realizzazione di una relazione presentata dalla Fondazione in occasione della Conferenza internazionale «Workers' Participation at Plant Level. An International Comparison» (Bochum, 21-23 agosto 2013). Nei saggi vengono approfondite la storia della partecipazione in Italia ed alcune esperienze significative; il dibattito interno alle organizzazioni di rappresentanza sul tema e le attuali proposte; i cambiamenti indotti nella partecipazione a partire dall'applicazione dei nuovi modelli organizzativi nella fabbrica post-fordista; infine, i principali elementi di discussione, da un punto di vista giuridico, a livello comunitario sul tema della partecipazione.

These essays are the result of a preparatory study concerning the realization of a relation presented by the Foundation during the International Meeting «Workers' Participation at Plant Level. An International Comparison» (Bochum, from the 21st to the 23rd August 2013). The main themes are the history of the workers' participation in Italy and some of the most significant experiences; the debate inner the representative organizations about the theme and the current proposals; the transformations

introduced in the workers participation starting from the application of new organizational models in the post-fordist factory and, finally, the main themes of the European discussion about the workers participation from a juridical point of view.