



Associazione per gli Studi internazionali e comparati
sul Diritto del lavoro e sulle Relazioni industriali

Il varo imminente della nuova Direttiva CAE

FABIANA ALIAS*

Sommario: **1.** I lunghi negoziati per la nuova Direttiva CAE. – **2.** Contenuti della proposta.

Working Paper n. 70/2008

Publicazione registrata il giorno 11 novembre 2001
presso il Tribunale di Modena. Registrazione n. 1609

1. I lunghi negoziati
per la nuova Direttiva CAE

È alle battute finali il dibattito, che negli ultimi tempi ha vivacemente animato gli ambienti istituzionali comunitari e nazionali, in merito all'approvazione della proposta di rifusione della direttiva sui Comitati Aziendali Europei ⁽¹⁾. Il voto è previsto per i prossimi 16 e 17 dicembre, rispettivamente al Parlamento Europeo e al Consiglio dell'UE.

La proposta di direttiva è stata presentata dalla Commissione lo scorso 2 luglio, ma la prima fase consultiva, prevista dalla procedura del dialogo sociale europeo, era stata avviata dalla stessa Commissione il 19 aprile 2004, con una comunicazione ⁽²⁾ con la quale invitava le parti sociali europee ad esprimersi sull'opportunità di una revisione di tale direttiva che cercasse di fornire una risposta ai problemi sollevati nelle procedure di informazione e di consultazione in essa disciplinati.

Le posizioni assunte al riguardo dalle parti sociali europee, in prima battuta, erano diametralmente opposte. L'UNICE (ora BUSINESSSEUROPE), nonostante riconoscesse il ruolo strategico dei diritti di informazione e consultazione svolto dal CAE nella sensibilizzazione dei lavoratori alla necessità del cambiamento, aveva espresso la propria ferma opposizione all'eventualità di modificare la direttiva in vigore, ritenendo che il dialogo sociale andasse invece promosso maggiormente al livello delle singole imprese. La CES invece riteneva fondamentale quest'intervento normativo e aveva sottoposto all'attenzione della Commissione una propria strategia, nella quale evidenziava gli aspetti da modificare.

Si riscontravano comunque convergenze di opinioni in merito ad aspetti specifici del funzionamento dei CAE, come per esempio la necessità di garantire un'effettiva formazione ai membri del CAE; formazione orientata sia all'acquisizione di competenze linguistiche, sia all'acquisizione di competenze tecniche che consentano di comprendere la complessità delle informazioni fornite dalle imprese.

Comunemente sentito, anche se osservato da prospettive diverse, era il problema dell'allargamento ad est dei confini territoriali dell'Unione Europea. Ad avviso dell'UNICE, quello dell'allargamento era un ulteriore argomento a favore della tesi

* *Fabiana Alias è Dottoranda di Ricerca della Scuola internazionale di Alta formazione in Relazioni industriali e di lavoro di Adapt e della Fondazione Marco Biagi, Università degli Studi di Modena e Reggio Emilia.*

⁽¹⁾ Direttiva del Consiglio n. 94/45/CE, del 22 settembre 1994, 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, in *GUCE*, 30 settembre 1994, L 254, 64-72, e in *www.fmb.unimore.it*, Indice A-Z, voce *Comitato aziendale europeo (CAE)*.

⁽²⁾ COMMISSIONE EUROPEA, *European Works Councils: fully realising their potential for employee involvement for the benefit of enterprises and their employees*, in *Boll. UE*, 2004, n. 4, punto 1.3.26.

dell'inopportunità dell'azione comunitaria. Prima infatti di procedere ad una modifica della Direttiva CAE era importante che le imprese e i lavoratori degli Stati di nuova adesione imparassero a familiarizzare con le procedure di informazione e consultazione ⁽³⁾. La CES invece replicava sostenendo che l'allargamento rendeva urgente la modifica del numero massimo di membri, attualmente 17, che possono comporre il CAE. È di tutta evidenza l'impossibilità di garantire la rappresentanza in seno al CAE di tutti i lavoratori impiegati nei vari Stati membri, nelle ipotesi in cui imprese o gruppi di imprese sono presenti in più di 17 Stati. Peraltro, tale rilievo della CES è stato accolto dalla Commissione nella propria proposta, dove è stato addirittura eliminato il limite numerico e, analogamente a quanto previsto nella direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società Europea (SE), è stabilita una proporzione fra il numero dei membri del CAE e il numero di lavoratori impiegati in ciascuno Stato membro.

Al testo della proposta originaria della Commissione sono stati apportati dal Parlamento importanti emendamenti che trasformano le indicazioni contenute nell'avviso comune che le parti sociali europee hanno redatto il 29 agosto 2008. Queste due circostanze non possono che essere giudicate in senso estremamente positivo, perché l'avviso comune esprime la convergenza delle posizioni delle parti sociali sull'opportunità di rafforzare la disciplina contenuta in questa direttiva, al fine di assicurare una maggiore effettività ai diritti in questione. Posizioni che, come detto, all'avvio delle fasi di consultazione erano diametralmente opposte e, a maggior ragione, l'avocazione al dialogo sociale europeo risultava una via impraticabile.

Il fatto che siano state le stesse parti sociali, congiuntamente e spontaneamente (vale a dire una volta già conclusa la sede istituzionale specificamente prevista), ad indicare il contenuto auspicabile della proposta di direttiva dovrebbe implicare il successo della stessa opera di rifusione. Le parti sociali, infatti,

⁽³⁾ I sistemi di relazioni industriali di tali Paesi, infatti, vivono ancora una fase evolutiva e, fino alla trasposizione della direttiva n. 2002/14/CE sui sistemi di informazione e consultazione, l'unico canale per la rappresentanza in azienda degli interessi dei lavoratori era costituito dal sindacato esterno (sugli impatti che tale direttiva ha esercitato sui sistemi di relazioni industriali di questi Stati membri si veda lo studio *Impact of the information and consultation directive on industrial relations*, condotto dalla European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, in *Boll. Adapt*, 2008, n. 19, www.fmb.unimore.it, e, in precedenza, F. ALIAS, *L'attuazione della direttiva n. 2002/14/CE: il quadro europeo e il caso italiano*, in *DRI*, 2007, n. 3, 915-920). Dopo l'entrata in vigore dei trattati di adesione, l'assenza in questi Paesi di specifici organismi rappresentativi a livello aziendale ha determinato la difficoltà per le imprese che in essi operavano e operano nell'individuare gli interlocutori ai fini dell'applicazione della Direttiva CAE.

sono collocate in una posizione privilegiata per poterla orientare verso una maggior effettività dei diritti di informazione e consultazione. Il loro orientamento si basa sull'esperienza applicativa da esse maturata in questi 14 anni di vigenza della Direttiva CAE e rappresenta una sorta di previsione sul grado di adempimento da parte dei soggetti che ne saranno destinatari. D'altronde, la finalità dell'istituzione della procedura del *dialogo sociale europeo* sta proprio nell'evitare che la Comunità Europea intraprenda nel campo della politica sociale delle azioni che non tengano conto della realtà sulla quale andranno ad incidere.

2. Contenuti della proposta

Il giudizio positivo espresso sulla dinamica di stesura del testo della proposta si proietta anche sulle questioni di merito. Sembra, infatti, che si stia sempre più diffondendo tra le imprese la consapevolezza dell'importanza del coinvolgimento dei lavoratori e della natura strategica della creazione al loro interno di un dialogo sociale stabile. Tale proposta si rivela sostanzialmente in sintonia con le istanze sollevate dagli operatori economici e le riflessioni svolte dagli studiosi del campo e rappresenta sicuramente un'evoluzione rispetto alla precedente normativa, in quanto realizza una certa omogeneità nella disciplina comunitaria dei diritti di informazione e consultazione dei lavoratori, oltre ad attribuire a tali diritti una maggiore effettività quando vengono esercitati a livello transnazionale.

Un punto fondamentale sul quale la Commissione è intervenuta riguarda la fase di avvio dei negoziati ⁽⁴⁾, durante la quale si erano manifestati i problemi applicativi che avevano fatto sorgere le tre importanti controversie – *Bofrost, Kühne & Nagel* e *ADS Anker GmbH* – decise dalla Corte di Giustizia CE. Questa fase prevede la verifica di determinati requisiti dimensionali che circoscrivono l'ambito di applicazione della direttiva e a tal fine è stabilito ed è necessario che la direzione centrale dell'impresa o del gruppo di imprese (nel testo della direttiva n. 94/45/CE) fornisca tutte le informazioni relative alla struttura dell'impresa stessa o del gruppo e al numero dei suoi dipendenti. Le imprese fino ad ora hanno utilizzato vari espedienti per sottrarsi all'applicazione della direttiva, fornendo informazioni

⁽⁴⁾ Ci si limita qui a ricordare brevemente che la caratteristica tipica di tutta la produzione normativa comunitaria in ambito di diritti di informazione e consultazione dei lavoratori è quella di affidarne la disciplina all'accordo delle parti che in concreto ne saranno destinatarie, garantendo però l'esistenza di tali diritti in caso di fallimento dei negoziati con l'applicazione di disposizioni di tipo sussidiario che gli Stati membri saranno chiamati ad adottare. Per la parte dei lavoratori, il soggetto contraente è costituito dalla delegazione speciale di negoziazione.

lacunose sulla struttura della società, opponendo la riservatezza di quelle informazioni, adducendo la difficoltà ad individuare la società controllante del gruppo o, infine, dichiarando di non essere in possesso di quelle informazioni in quanto società controllate. In calce all'attuale articolo 4 è allora stato aggiunto un comma che stabilisce l'obbligo di trasmettere alle parti interessate dall'applicazione della direttiva le informazioni indispensabili all'avvio dei negoziati anche per le imprese diverse dalla direzione centrale, purché queste siano comprese all'interno del gruppo.

In generale però tale proposta di direttiva non si presenta particolarmente innovativa rispetto all'*acquis communautaire*. Tutte le modifiche apportate alla precedente disciplina ricalcano quanto già previsto in altri testi normativi comunitari in materia e quindi già sperimentato. Innanzitutto, trova attuazione quella disposizione contenuta nella Carta dei diritti fondamentali, proclamata in precedenza a Nizza e recentemente a Lisbona, in cui si esplicitava la necessità di creare una corrispondenza fra i livelli di coinvolgimento dei lavoratori e i livelli di direzione ai quali la decisione viene assunta; il c.d. *principio del livello pertinente in funzione della questione trattata*. Importante è anche l'introduzione di un *principio di articolazione fra i livelli nazionale e transnazionale*, da regolare però in sede di negoziazione dell'accordo istitutivo del CAE. È proprio il concetto di transnazionalità che sta destando i maggiori problemi per il compimento dell'opera di rifusione della Direttiva CAE, tutt'altro che a ragion veduta. Da una lettura sistematica del *Preambolo della Proposta di Direttiva* si evince in modo piuttosto netto che il carattere transnazionale di una materia è riscontrabile ogni qualvolta le decisioni vengono assunte in uno Stato membro diverso da quello in cui si produrranno gli effetti. Infatti, se si riconosce l'inadeguatezza delle procedure nazionali di informazione e consultazione rispetto alla struttura transnazionale delle società, se si riconosce che le decisioni spesso vengono prese in Stati membri diversi da quelli nei quali tali decisioni produrranno gli effetti e, infine, se si riconosce che solo attraverso il dialogo al livello al quale vengono decise le strategie si possono anticipare i rischi da queste derivanti, non si comprendono le ragioni per cui poi queste considerazioni non debbano essere richiamate nella formulazione del concetto di transnazionalità. L'emendamento del Parlamento chiariva efficacemente che il carattere transnazionale di una determinata materia emerge ogniqualvolta questa non rientri nei poteri di decisione degli organi societari situati in un singolo Stato membro, nel qual caso sarebbe necessario informare e consultare il Comitato Aziendale Europeo e non gli organi di rappresentanza nazionale, che non avrebbero alcuna possibilità di essere coin-

volti nel processo decisionale. Ma tale emendamento è stato rigettato ed è stata introdotta una nuova formulazione: «Esse comprendono le questioni che, a prescindere dal numero di Stati membri coinvolti, sono importanti per la manodopera europea in termini di portata dei loro effetti potenziali o che comportano il trasferimento di attività tra Stati membri».

Oltretutto, vi è da rilevare criticamente l'inserimento di tale concetto nel solo preambolo e non anche nel corpo del testo della direttiva, anche se non si nega che questo svolgerebbe comunque un ruolo fondamentale sul piano ermeneutico per l'attività giurisdizionale della Corte di Giustizia CE.

In secondo luogo, vengono introdotte le nozioni di informazione e consultazione, riproducendo parzialmente quelle contenute nelle direttive n. 2001/86/CE e n. 2002/14/CE sui sistemi nazionali di informazione e consultazione, nelle quali già era evidenziato il nesso funzionale fra le due forme di coinvolgimento. In tali nozioni, oltretutto, viene data particolare importanza al momento in cui le informazioni vengono rese e la consultazione svolta. La loro natura tempestiva sta nell'aver luogo quando il processo decisionale è ancora *in fieri*, avendo per oggetto le misure economiche proposte dagli organi sociali, nelle quali si può ancora tenere conto del parere espresso dai rappresentanti dei lavoratori in sede di consultazione.

Come detto, la nozione di "consultazione" contenuta nelle altre direttive in materia non è riportata integralmente, mancando l'auspicio della conclusione di un accordo sulle decisioni che dipendono dal potere decisionale della direzione centrale. Ciò rappresenta un elemento negativo, in quanto l'influenza che il CAE è in grado di esercitare sulla base delle disposizioni della direttiva rimane comunque piuttosto limitata e rimane escluso anche ogni tipo di competenza negoziale dello stesso organismo.

In terzo luogo, viene soddisfatta la richiesta delle organizzazioni sindacali europee di un riconoscimento specifico dell'importante ruolo di coordinamento che esse avevano svolto in precedenza nell'applicazione della stessa direttiva. Tale riconoscimento si era già avuto, peraltro, in occasione dell'adozione della direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella SE. Il coinvolgimento delle organizzazioni sindacali europee può aiutare a raggiungere una certa coerenza nell'applicazione della direttiva e forse anche all'affermazione di un unico modello europeo di informazione e consultazione, considerato anche il maggior impatto che il CAE potrebbe esercitare sul livello nazionale a fronte dell'articolazione fra i due livelli prevista nella nuova versione della direttiva.

Infine, analogamente alla Direttiva SE, anche la proposta di Direttiva CAE richiede che nell'accordo istitutivo venga previ-

sto un meccanismo attraverso il quale adeguare la composizione del CAE alla nuova struttura che l'impresa assuma a seguito di operazioni economiche, quale ad esempio la fusione. Fino ad ora, infatti, tali operazioni hanno implicato e continuano ad implicare lo scioglimento del CAE esistente e per costituirne uno nuovo è necessario procedere alla verifica dei requisiti dimensionali, all'elezione di una nuova delegazione speciale di negoziazione e all'apertura di un nuovo negoziato. In base alle future disposizioni, sarà ancora opportuno avviare un nuovo negoziato affinché il nuovo CAE corrisponda alla nuova struttura dell'impresa, ma una parte dei membri del CAE esistente andrà a costituire la delegazione speciale di negoziazione e nel frattempo quello stesso CAE continuerà ad operare sulla base dei precedenti accordi.