

## II

### I DIRITTI DI INFORMAZIONE E CONSULTAZIONE IN ITALIA DOPO IL D. LGS. N. 25 DEL 2007 TRA CONTINUITÀ E INNOVAZIONE

Matteo CORTI

Università Cattolica di Milano

---

(Págs. 39 a 51)

#### SUMARIO

	<u>Página</u>
I. IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2002/14/CE NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO: LE RELAZIONI INDUSTRIALI E IL DECRETO LEGISLATIVO 6 FEBBRAIO 2007, N. 25 .....	41
II. IL RUOLO DEI CONTRATTI COLLETTIVI PER L'ATTUAZIONE DEL COINVOLGIMENTO DEI LAVORATORI PREVISTO DAL DECRETO E IL PROBLEMA DELL' <i>ERGA OMNES</i> .....	44
III. I SOGGETTI TITOLARI DEI DIRITTI DI INFORMAZIONE E CONSULTAZIONE: UN ALTRO PROBLEMA APERTO .....	45
IV. IL QUADRO SANZIONATORIO: LE INSUFFICIENZE DELLA TRADIZIONE ITALIANA DI RELAZIONI INDUSTRIALI E UNA PROPOSTA DI INTERPRETAZIONE EVOLUTIVA DEL DECRETO .....	46
V. I LIMITI DELLA VIA ITALIANA ALLA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI E LA NECESSITÀ DI SUPERARE L'ANTAGONISMO: IL RUOLO POSSIBILE DEL D. LGS. N. 25/2007 .....	50

---

#### RESUMEN

El artículo analiza la transposición al Derecho italiano mediante el Decreto Legislativo núm. 25, de 6 de febrero de 2007, de la Directiva 2002/14/CE por la que se

establece un marco general relativo a la información y consulta de los trabajadores de la Comunidad europea. La transposición italiana se mantiene fiel a la tradición de las relaciones laborales en ese Estado, en ella los convenios colectivos ostentan un papel fundamental en la regulación de los derechos de información y consulta de los trabajadores. Sin embargo, esa función negocial asignada a la autonomía colectiva corre un doble riesgo, en primer lugar, por no poder satisfacer los requisitos exigidos por la Directiva europea debido a la ausencia de eficacia *erga omnes* de los convenios colectivos en Italia, en segundo término, al no lograr un avance en la mayor participación de los trabajadores en la gestión de la empresa. El autor propone una relectura del Decreto Legislativo a la luz de la Directiva 2002/14/CE y del artículo 46 de la Constitución italiana, lo que permitiría alcanzar los objetivos marcados en sede comunitaria.

### COMPENDIATO

Il saggio si sofferma sul d. lgs. n. 25 del 2007, che ha recepito nell'ordinamento italiano la direttiva 2002/14/CE sull'informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese nazionali. Il decreto si mantiene fedele alla tradizione di relazioni industriali italiane, nella quale i contratti collettivi rivestono un ruolo fondamentale nella regolazione dei diritti di informazione e consultazione. L'attribuzione all'autonomia collettiva dei compiti di attuazione del decreto rischia però, da un lato, di non soddisfare pienamente i requisiti della direttiva, stante l'assenza di efficacia *erga omnes* dei contratti collettivi nell'ordinamento italiano; dall'altro, di non consentire reali avanzamenti verso un maggior coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese. L'autore propone una propria lettura del decreto alla luce della direttiva e dell'art. 46 della Costituzione che consentirebbe di centrare entrambi questi obiettivi.

### ABSTRACT

The essay deals with the legislative decree no. 25 of 2007, which has translated in the Italian legal order the directive 2002/14/EC on the employee information and consultation in the national enterprises. The decree sticks to the Italian tradition of industrial relations, where collective agreements play a pivotal role in the regulations of information and consultation rights. However, the attribution of the task of implementing the directive to the collective bargaining may bring about two risks: on the one hand, since collective agreements do not enjoy *erga omnes* effect in the Italian legal order, the requirements of the directive would not be satisfied; on the other hand, real steps towards an increased involvement of employees in the decision making of enterprises would not take place. The author suggests an interpretation of the decree in the light of the directive and of art. 46 of the Italian constitution that could allow to attain both these goals.

**Palabras clave:** derecho de información y consulta, transposición de la normativa comunitaria al derecho italiano.

**Parole:** Diritti di informazione e consultazione, recepimento nell'ordinamento italiano.

**Key words:** information and consultation rights, EU Law translated in the Italian legal order.

## **I. IL RECEPIMENTO DELLA DIRETTIVA 2002/14/CE NELL'ORDINAMENTO GIURIDICO ITALIANO: LE RELAZIONI INDUSTRIALI E IL DECRETO LEGISLATIVO 6 FEBBRAIO 2007, N. 25**

Il recepimento della direttiva 11 marzo 2002, n. 14 (2002/14/CE) sull'informazione e consultazione dei lavoratori negli stabilimenti e le imprese nazionali <sup>(1)</sup> ha costituito una sfida notevole per il diritto sindacale italiano e il sistema di relazioni industriali del Paese. Non desta dunque stupore il ritardo che ha accompagnato il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25 (il termine finale per il recepimento della direttiva era fissato al 23 marzo 2005), che è costato all'Italia una condanna da parte della Corte di Giustizia <sup>(2)</sup>.

Per ragioni storiche che non possono essere riprese in questa sede, il sistema italiano di relazioni industriali si è sviluppato in un modo assolutamente peculiare nel panorama dei Paesi dell'Europa mediterranea <sup>(3)</sup>. A differenza della Francia, della Spagna, della Grecia o del Portogallo <sup>(4)</sup>, la legge riveste un ruolo abbastanza marginale nella regolazione delle relazioni collettive: non esistono leggi sui contratti collettivi; la legge sul diritto di sciopero (legge n. 146 del 1990) si applica soltanto ai

---

(1) Questa direttiva, il cui recepimento per molti Paesi dell'Europa occidentale ha richiesto soltanto aggiustamenti limitati della legislazione previgente, non è stata oggetto di numerosi contributi in Italia dove, al contrario, si è dovuta adottare una legge *ad hoc* per la trasposizione. Tra i contributi più importanti della dottrina italiana v. G. ARRIGO, *I diritti di informazione e di consultazione nell'ordinamento comunitario*, in AA.VV., *Scritti in memoria di Salvatore Hernandez*, «*Il Diritto del lavoro*», 2003, 73-75; A. MINERVINI, *I diritti di informazione e di consultazione tra ordinamento comunitario e ordinamento interno*, nella rivista «*Il lavoro nella giurisprudenza*», 2003, 523 ss.; M. CORTI, *Il caso della società europea. La via italiana alla partecipazione di fronte alle sfide europee (d.lgs. 19 agosto 2005, n. 188)*, nella Rivista «*Le nuove leggi civili commentate*», 2006, 1494-1495; F. GUARRIELLO, *Dalla direttiva sui Comitati aziendali europei alla Società europea: una transizione difficile*, in L. FICARI (a cura di), *Società europea, diritti di informazione e partecipazione dei lavoratori*, Milano, 2006, 132-134.

(2) Corte di giustizia della Comunità europea 1.º marzo 2007, C-327/06, «*Foro italiano*», 2007, IV, c. 508, nt. di G. RICCI.

(3) Per un panorama dal punto di vista degli specialisti di relazioni industriali v. per tutti G.P. CELLA-T. TREU (a cura di), *Le nuove relazioni industriali: l'esperienza italiana nella prospettiva europea*, Il Mulino, Bologna, 1998, soprattutto il contributo di M. NAPOLI sul quadro legislativo.

(4) Per un'esposizione molto utile e curata, benché un po' datata, dei sistemi di relazioni industriali dell'Europa occidentale, v. A. FERNER-R. HYMAN (eds.), *Changing Industrial Relations in Europe*, Blackwell Publishers, Oxford, 1998.

servizi pubblici essenziali; lo Statuto dei diritti dei lavoratori (legge 20 maggio 1970, n. 300) protegge in modo molto efficace il diritto dei lavoratori di organizzarsi sindacalmente all'interno delle imprese, ma non si preoccupa di offrire loro un organismo di rappresentanza generale sui luoghi di lavoro. Si tratta di un modello sicuramente più simile al *laissez-faire* inglese o scandinavo piuttosto che alle tradizioni degli altri Paesi dell'Europa del Sud, dove il ruolo della legge nei sistemi di relazioni industriali è assai più spiccato. Tuttavia, a differenza del Regno Unito, dove la contrattazione collettiva di livello nazionale attraversa una crisi profonda e probabilmente irreversibile<sup>(5)</sup>, in Italia i contratti collettivi nazionali di categoria e interconfederali determinano i soggetti e le modalità della contrattazione collettiva, ripartiscono le competenze tra i vari livelli, regolano le modalità di elezione e le attribuzioni di un organo di rappresentanza generale dei lavoratori dell'unità produttiva, che viene eletto da tutti i lavoratori, pur conservando natura sindacale: la «Rappresentanza Sindacale Unitaria» (RSU)<sup>(6)</sup>. In effetti, sotto questo profilo il sistema di relazioni industriali italiane mostra singolari somiglianze con quelli scandinavi (Svezia, ma soprattutto Danimarca), anch'essi caratterizzati da un fitto reticolo di contratti collettivi che suppliscono all'assenza della legge in molti ambiti delle relazioni di lavoro.

Davanti alla Corte di giustizia il Governo italiano ha giustificato il ritardo nel recepimento della direttiva con la necessità di lasciare ai *partners* sociali il tempo necessario per trovare un accordo sulla materia. In effetti, anche nell'ambito del coinvolgimento dei lavoratori nella gestione delle imprese il sistema italiano si è sviluppato prevalentemente sulla base di accordi tra gli attori sociali. A partire dagli anni '70 i contratti collettivi nazionali di categoria contemplano diritti di informazio-

---

(5) Nel Regno Unito, alla metà degli anni '90, la contrattazione collettiva di categoria era ormai quasi sparita, mentre nel settore privato soltanto il 25% delle imprese con più di 25 lavoratori riconosceva il sindacato ai fini di negoziazione del salario: v. MILWARD *et al.*, *All change at work. British employment relations 1980-1998, as portrayed by the Workplace Industrial Relations Survey series*, London and New York, 2000, p. 97. La situazione è leggermente migliorata con i Governi del «New Labour» che si sono succeduti a partire dal 1997, ma il cambiamento non è stato radicale.

(6) Questa «costituzione» delle relazioni industriali italiane è stata rafforzata e codificata dal Protocollo del 23 luglio 1993, chiamato «Protocollo Ciampi», dal nome del Primo Ministro italiano allora in carica. Il protocollo Ciampi, che è sicuramente l'episodio più importante di concertazione sociale della storia italiana, è stato recentemente rinnovato da due accordi interconfederali (22 gennaio 2009 e 15 aprile 2009) sulla riforma della struttura contrattuale. Tuttavia, poiché questi accordi non sono stati sottoscritti dalla confederazione sindacale più importante (la CGIL), la loro sorte permane incerta. Sul protocollo Ciampi v. per tutti M. D'ANTONA, *Il protocollo sul costo del lavoro e l'«autunno freddo» dell'occupazione*, in «*Rivista italiana di diritto del lavoro*», 1993, I, part. 411 ss.; M. RICCI, *Il Protocollo 23 luglio 1993 sul costo del lavoro: verso l'istituzionalizzazione delle relazioni industriali?*, in «*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*», 1993, I, 279 ss. Sugli Accordi del 22 gennaio e 15 aprile 2009 v. M. CORTI-A. SARTORI, *L'accordo quadro per la riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009*, in «*Rivista italiana di diritto del lavoro*», 2009, III, 207ss.; ID., *L'attuazione nel settore privato e in quello pubblico dell'accordo quadro sulla riforma degli assetti contrattuali del 22 gennaio 2009: l'accordo interconfederale del 15 aprile 2009 e l'intesa del 30 aprile 2009*, *ibidem*, 349 ss.; M. NAPOLI, *La riforma degli assetti contrattuali nelle intese tra le parti sociali*, in corso di pubblicazione su *Jus*; M. RICCI, *L'Accordo Quadro e l'Accordo Interconfederale del 2009: contenuti, criticità e modelli di relazioni industriali*, «*Rivista italiana di diritto del lavoro*», 2009, I, 353 ss.

ne e consultazione di carattere generale in favore dei rappresentanti dei lavoratori ai differenti livelli (settore, gruppo di imprese, impresa o unità produttiva)<sup>(7)</sup>, mentre la legge si concentra sui diritti di informazione/consultazione relativi ad ambiti e situazioni particolari, spesso in recepimento di direttive comunitarie<sup>(8)</sup>. Per tutte queste ragioni è sembrato opportuno, e conforme alla tradizione italiana di relazioni industriali, lasciare ai *partners* sociali il compito di indicare la via italiana per la trasposizione della direttiva. L'Avviso comune al legislatore è stato firmato il 27 novembre 2006<sup>(9)</sup>, e il decreto legislativo n. 25/2007 l'ha ripreso fedelmente.

La lettura dell'avviso comune e del decreto risulta piuttosto deludente. Il recepimento della direttiva avrebbe potuto costituire l'occasione per risolvere una serie di punti critici delle relazioni industriali italiane e favorire uno sviluppo più ordinato del sistema: al contrario, le parti sociali hanno preferito difendere l'esperienza esistente, e il debole Governo di centro-sinistra (Governo «Prodi») non ha avuto la forza di modificare sensibilmente il loro accordo. Il risultato di questi compromessi è una disciplina che, per un verso, è talora insufficiente per recepire correttamente la direttiva, per l'altro, ha ricevuto assai poca attenzione in dottrina<sup>(10)</sup>, e ancora meno negli ambienti sindacali, poiché è diffusa la convinzione che nulla cambierà rispetto all'esperienza precedente. Questo contributo prova a dimostrare che il decreto legislativo, se interpretato alla luce della direttiva e di una disposizione costituzionale

---

(7) I diritti di informazione e consultazione variano talora di molto a seconda delle specificità dei diversi settori produttivi. Essi coprono, tuttavia, un vasto spettro di materie: situazione economica e strategie di sviluppo dell'impresa; innovazioni di carattere tecnico e organizzativo e loro influenza sulle condizioni d'impiego; organizzazione del lavoro; trasferimento d'impresa e trasferimento collettivo di lavoratori all'interno dell'impresa o del gruppo; esternalizzazioni di fasi del ciclo produttivo; crisi d'impresa e ristrutturazioni; ambiente e orario di lavoro; ecc. V.M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici. Artt. 1-2 e 4*, in M. NAPOLI (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori, Commentario sistematico al decreto legislativo n.25/2007*, nella rivista «*Le Nuove leggi civili commentate*», 2008, 876 ss.

(8) V., per es., l'art. 47, l. n. 428/1990 — informazione/consultazione durante la procedura di trasferimento d'impresa; gli artt. 4, 5 e 24, l. n. 223/1991 — informazione/consultazione durante la procedura di licenziamento collettivo; il decreto legislativo n. 74/2002 — informazione/consultazione nei Comitati aziendali europei; il decreto legislativo n. 188/2005 — informazione/consultazione negli organismi di rappresentanza dei lavoratori nelle Società europee — SE —; gli artt. 47-50, decreto legislativo n. 81/2008 — informazione/consultazione in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

(9) Avviso comune per il recepimento della direttiva 11 marzo 2002, n. 14, firmato da Confindustria, Abi, Ania, Confai, Confcommercio, Confesercenti, Confagricoltura, Coldiretti, Cia, Confartigianato, Cna, Agci, Casartigiani, Claii, Unci, Legacoop, Confcooperative, Confetra, Confservizi e CGIL, CISL e UIL.

(10) Sull'argomento ad oggi sono stati pubblicati soltanto qualche articolo e un paio di commenti: v. V. FERRANTE, *Recepta in Italia la direttiva che istituisce un quadro generale in tema di informazione e consultazione*, in [www.upf.edu/iuslabor](http://www.upf.edu/iuslabor); F. LUNARDON (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori. D. Lgs. 6 febbraio 2007, n. 25*, Ipsoa, Milano, 2008; M. NAPOLI (a cura di), *L'impresa di fronte all'informazione e consultazione dei lavoratori, Commentario sistematico al decreto legislativo n.25/2007, cit.*; G. VERRECCHIA, *Informazione e consultazione dei lavoratori: i minimi inderogabili nel d. lgs. 25 del 2007*, nella rivista «*Diritti lavori mercatis*», 2008, 339 ss.; C. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25*, in «*Rivista italiana di diritto del lavoro*», 2008, I, 161 ss.

finora inattuata, l'art. 46, può offrire un buon viatico per la modernizzazione delle relazioni industriali italiane.

## II. IL RUOLO DEI CONTRATTI COLLETTIVI PER L'ATTUAZIONE DEL COINVOLGIMENTO DEI LAVORATORI PREVISTO DAL DECRETO E IL PROBLEMA DELL'ERGA OMNES

Secondo la trazione italiana, il decreto legislativo attribuisce affida ai contratti collettivi di categoria, stipulati dalle organizzazioni dei datori di lavoro e dei lavoratori comparativamente più rappresentative sul piano nazionale, il compito di definire le modalità dell'informazione e consultazione (art. 1, comma 2.°, e 4, comma 1.°). L'art. 4, commi 3.°-5.° descrive in modo piuttosto generale i contenuti di questi diritti e le modalità del loro esercizio, riprendendo abbastanza fedelmente sul punto l'art. 4, parr. 2.°-4.°, della direttiva. L'informazione e la consultazione riguardano la situazione economica dell'impresa e la sua probabile evoluzione futura; la situazione dell'occupazione e i rischi che la minacciano; ogni decisione dell'impresa suscettibile di provocare rilevanti cambiamenti dell'organizzazione e dei contratti di lavoro. L'informazione e la consultazione vengono attuate con modalità di tempo e di contenuto appropriate allo scopo; la consultazione si svolge ai livelli più appropriati dell'impresa e della rappresentanza dei lavoratori; il datore di lavoro deve incontrare i rappresentanti dei lavoratori e giustificare la propria decisione con riferimento al parere che i lavoratori hanno il diritto di formulare; le parti conducono la consultazione con l'obiettivo di raggiungere un accordo.

Il decreto non si cura della circostanza che, in assenza di attuazione per via di legislazione ordinaria dell'art. 39, commi 2.°-4.° della Costituzione, nell'ordinamento italiano i contratti collettivi non godono di efficacia soggettiva generale (efficacia *erga omnes*). In effetti, contro la chiara lettera della Costituzione, che prevede una procedura specifica per la stipulazione di contratti collettivi dotati di efficacia *erga omnes*, ma sul punto è rimasta inattuata, non si può sostenere che il decreto estenda l'efficacia dei contratti collettivi stipulati in esecuzione di esso anche ai datori di lavoro che non aderiscono alle associazioni imprenditoriali firmatarie. Inoltre, il decreto non si pronuncia per il caso, molto raro, ma non impossibile, che i contratti collettivi non siano stati stipulati per una data categoria, oppure non regolino la materia<sup>(11)</sup>. Poiché la direttiva impone agli Stati membri di prevedere un sistema generalizzato di diritti di informazione e consultazione, è necessario offrire un'interpretazione del decreto che consegua, per quanto possibile, questo obiettivo, senza che ciò confligga,

---

(11) Una parte della dottrina sostiene che il decreto imporrebbe alle organizzazioni sindacali e alle associazioni dei datori di lavoro un vero e proprio obbligo di trattare o di contrarre (nel primo senso v. C. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il decreto legislativo 6 febbraio 2007*, n. 25, cit., 164; nel secondo F. LUNARDON, *Fonti e obiettivo delle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese*, in F. LUNARDON (a cura di), *Informazione, consultazione e partecipazione dei lavoratori. D. Lgs. 6 febbraio 2007*, n. 25, cit., 35-36). Tuttavia, anche così il problema non viene risolto, poiché il decreto non specifica le conseguenze dell'inadempimento a questi obblighi.

peraltro, con i principi costituzionali in materia di autonomia collettiva. Si deve perciò concludere che, in assenza di disposizioni collettive o di adesione del datore di lavoro all'associazione imprenditoriale stipulante, le prescrizioni dell'art. 4, commi 3.º-5.º, benché generali e parzialmente indeterminate, si applicheranno direttamente all'impresa<sup>(12)</sup>.

### **III. I SOGGETTI TITOLARI DEI DIRITTI DI INFORMAZIONE E CONSULTAZIONE: UN ALTRO PROBLEMA APERTO**

Il decreto n. 25 avrebbe potuto essere l'occasione per legiferare finalmente in materia di rappresentanza dei lavoratori all'interno delle imprese. Dopo il referendum del 1995, che ha modificato l'art. 19 dello Statuto dei lavoratori, tutti i sindacati che hanno stipulato un contratto collettivo applicato nell'unità produttiva possono designare dei rappresentanti («Rappresentanza Sindacale Aziendale» - RSA), di modo che sarebbe possibile avere, all'interno della stessa impresa, la convivenza di numerose RSA. In realtà, i *partners* sociali hanno superato i limiti di questo articolo già nel 1993, quando hanno stipulato il protocollo del 23 luglio e l'Accordo interconfederale del 20 dicembre, che hanno gettato le basi per la costituzione di organismi unitari elettivi e rappresentativi della generalità dei dipendenti, le RSU<sup>(13)</sup>.

Il decreto n. 25 del 2007 risolve il problema dell'individuazione dei soggetti titolari dei diritti all'informazione e consultazione attribuendo questo compito ai contratti collettivi che definiscono le modalità di fruizione dei relativi diritti (art. 4, comma 1.º). Tuttavia, nell'art. 2, consacrato alle definizioni, il decreto indica anche le RSA e le RSU (art. 2, comma 1.º, lett. d), probabilmente per il caso in cui i contratti collettivi non esistano o non siano applicabili. Peraltro, questa indicazione appare insufficiente. La direttiva 2002/14/CE esige con chiarezza che i lavoratori siano messi nella condizione di esercitare liberamente i propri diritti: pertanto, gli Stati membri devono garantire che sia presente una rappresentanza dei lavoratori per l'esercizio dei diritti di informazione e consultazione, salvo nel caso in cui i lavoratori stessi

---

(12) V.M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*. Artt. 1-2 e 4, cit., 888. Non si condivide l'opinione dottrinale che considera gli obblighi sanciti dall'art. 4, commi 3.º-5.º, del decreto troppo vaghi per essere direttamente vincolanti (F. LUNARDON, *Fonti e obiettivo delle procedure di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese*, cit., 33; ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25*, cit., 164): in realtà, il decreto offre una disciplina sintetica, ma sufficiente per determinare gli elementi essenziali degli obblighi di informare e consultare. Non è un caso che nel Regno Unito disposizioni assolutamente analoghe a quelle contenute nell'art. 4, commi 3.º-5.º (perché riprese allo stesso modo dalla direttiva) sono previste alla stregua di disposizioni accessorie (e dunque direttamente applicabili) nel caso in cui non abbia esito positivo la negoziazione sui diritti di informazione e consultazione (v. M. HALL, *Assessing the Information and Consultation of Employees Regulations*, nella rivista «*Industrial Law Journal*», 2005, 116).

(13) Sulle RSU v. per tutti M. NAPOLI, *La rappresentanza sindacale unitaria nell'accordo del 23 luglio 1993*, in M. NAPOLI, *Questioni di diritto del lavoro*, Giappichelli, Torino, 1996, 359 ss.

abbiano rinunciato a costituire una tale rappresentanza<sup>(14)</sup>. Orbene, con riferimento sia alle RSA che alle RSU, è ben possibile che i lavoratori non possano disporre di alcuna rappresentanza per ragioni indipendenti dalla loro volontà: per esempio, nessun sindacato è riuscito ad imporre al datore di lavoro l'applicazione di un contratto collettivo (nessun diritto di costituire RSA); il datore di lavoro non aderisce né al protocollo del luglio 1993, né all'accordo interconfederale dello stesso anno, né agli accordi di categoria che precisano la disciplina delle RSU (nessun diritto di eleggere una RSU).

Qui è veramente difficile trovare una soluzione interpretativa che soddisfi in pari tempo sia i vincoli costituzionali, sia quelli della direttiva. Si può tutt'al più immaginare che l'art. 2, comma 1.º, lett. d) del decreto attribuisca alle varie fonti contrattuali collettive che regolano le RSU efficacia generale, pur se limitata all'informazione e consultazione disciplinate dall'art. 4, commi 3.º-5.º, del decreto. I lavoratori potrebbero così esigere l'elezione di una RSU in qualsiasi unità produttiva<sup>(15)</sup>, purché la utilizzino soltanto ai fini dell'esercizio dei diritti di informazione e consultazione stabiliti dal decreto n. 25. E' assai probabile che questa soluzione non sia rispettosa dell'art. 39 della Costituzione, per i motivi già esposti *retro* al par. 2: tuttavia, il suo carattere provvisorio (in attesa di una futura legge sulla rappresentanza dei lavoratori all'interno delle imprese) e l'esigenza di rispettare gli obblighi comunitari di cui alla direttiva 2002/14/CE dovrebbero suscitare la comprensione della Corte costituzionale<sup>(16)</sup>.

#### **IV. IL QUADRO SANZIONATORIO: LE INSUFFICIENZE DELLA TRADIZIONE ITALIANA DI RELAZIONI INDUSTRIALI E UNA PROPOSTA DI INTERPRETAZIONE EVOLUTIVA DEL DECRETO**

La debolezza che contraddistingue il quadro legislativo delle relazioni industriali italiane ha sempre costituito un limite per i comportamenti collaborativi delle parti sociali. Per un verso, il diritto di sciopero, che è regolamentato per legge soltanto nel

---

(14) La Corte di giustizia ha affermato espressamente questo principio nelle due sentenze pronunciate in merito alla disciplina britannica di recepimento delle direttive sui licenziamenti collettivi e i trasferimenti d'impresa (direttive 75/129/CEE e rispettivamente 187/77/CEE): la legge britannica, che in omaggio alla tradizione volontaristica di relazioni industriali del Regno Unito attribuiva il diritto di informazione e consultazione soltanto ai sindacati riconosciuti dal datore di lavoro, è stata ritenuta non conforme alle due direttive. V. Corte di giustizia della Comunità europea 8 giugno 1994, C-382/92 (Commissione c. Regno Unito), in «*Raccolta della Corte di giustizia della Comunità europea*», 1994, 2435; Corte di giustizia della Comunità europea 8 giugno 1994, C-383/92 (Commissione c. Regno Unito), *ibidem*, 2494.

(15) Purché rientri, ben inteso, nel campo di applicazione del decreto, che abbraccia soltanto le imprese con almeno 50 dipendenti (art. 3, comma 1.º).

(16) M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici. Artt. 1-2 e 4, cit.*, 899-900.

settore dei servizi pubblici essenziali, è per lo più ancora concepito come un diritto individuale che tollera soltanto limiti assai circoscritti<sup>(17)</sup>; inoltre, un'interpretazione assai generosa dell'ampiezza del diritto di sciopero conduce la dottrina e la giurisprudenza a negare che dalla stipulazione dei contratti collettivi possano discendere automaticamente obblighi di tregua sindacale<sup>(18)</sup>; di più, anche gli obblighi di tregua espressamente stabiliti, peraltro assai rari nell'esperienza italiana, dovrebbero essere interpretati in senso assai restrittivo<sup>(19)</sup>. Per altro verso, la violazione dei diritti di informazione e consultazione contenuti nei contratti collettivi conduce ormai costantemente alla dichiarazione giudiziale dell'esistenza di un comportamento antisindacale ai sensi dell'art. 28 dello Statuto dei lavoratori (che reprime, per l'appunto, la condotta antisindacale del datore di lavoro), e conseguentemente all'ordine del giudice di cessazione del comportamento vietato e di rimozione degli effetti<sup>(20)</sup>: però è assai difficile che l'ordine del giudice raggiunga la decisione imprenditoriale assunta in violazione dei diritti di informazione/consultazione<sup>(21)</sup>; anche sul piano individuale, solitamente i giudici non consentono ai lavoratori di impugnare le conseguenze sui contratti di lavoro delle decisioni imprenditoriali assunte in violazione dei diritti di informazione/consultazione di genesi contrattuale collettiva<sup>(22)</sup>.

---

(17) In particolare, le clausole di pace sindacale, benché valide, non potrebbero vincolare i lavoratori, ma soltanto, a tutto concedere, i sindacati. V. per tutti G. GHEZZI-U. ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale*, Bologna, 1997, 149-150.

(18) V. M. MAGNANI, *Contrattazione collettiva e governo del conflitto*, nella rivista «*Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*», 1990, 690 ss.; G. GHEZZI-U. ROMAGNOLI, *Il diritto sindacale*, Bologna, 1997, 150-151; G. GIUGNI, *Diritto sindacale*, Bari, 2001, 144.

(19) L'interpretazione restrittiva, in effetti, prevale nelle rare decisioni giudiziali che si possono trovare pubblicate: v. per es. Corte d'appello di Campobasso 17 gennaio 2007, nella rivista «*Lavoro e previdenza oggi*», 2007, 1164; Pretura di Milano 14 luglio 1994, in «*Rivista critica di diritto del lavoro*», 1994, 823; Tribunale di Roma, 26 marzo 1987, in «*Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale*», 1987, II, 305.

(20) V. per es. Corte di Cassazione, sezione lavoro, 6 giugno 2005, n. 11741, in «*Rivista italiana di diritto del lavoro*», 2006, II, 44; Corte di Cassazione, sezione lavoro, 17 aprile 2004, n. 7347, *ibidem*, 2005, 564; Corte di Cassazione, sezione lavoro, 7 marzo 2001, n. 3298, *ibidem*, 2002, II, 14.

(21) Si tratta della soluzione che si è affermata in giurisprudenza per es. per quanto riguarda la violazione delle procedure di informazione/consultazione di origine legale nell'ambito dei trasferimenti d'impresa (art. 47, l. n. 428/1990): v. Tribunale di Milano, 14 gennaio 2003, nella rivista «*Il lavoro nella giurisprudenza*», 2003, 693; Tribunale di Trieste, 15 dicembre 2000, *ibidem*, 2001, 263; Corte di Cassazione, sezione lavoro, 4 gennaio 2000, n. 23, nella rivista «*Massimario di giurisprudenza del lavoro*», 2000, 605.

(22) V., sempre con riferimento alla violazione della procedura d'informazione/consultazione di origine legale nell'ambito dei trasferimenti d'impresa, Corte di Cassazione, sezione lavoro, 22 agosto 2005, n. 17072, in «*Rivista italiana di diritto del lavoro*», 2006, II, 592; Corte di Cassazione, sezione lavoro, 4 gennaio 2000, n. 23, *cit.*, che hanno negato la legittimità ad agire in giudizio ai lavoratori interessati dal trasferimento d'impresa. Talvolta, peraltro, i giudici sembrano distinguere tra decisioni imprenditoriali che non comportano conseguenze immediate sui rapporti di lavoro (carenza di legittimazione ad agire), e decisioni del datore di lavoro che vengono adottate nell'ambito di questi rapporti (legittimazione ad agire): per qualche esempio v. M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici*. Artt. 1-2 e 4, *cit.*, 915-916.

Questa situazione non sembra conforme né alla lettera, né allo spirito del decreto legislativo n. 25, se lo si interpreta alla luce della direttiva e del menzionato art. 46 della Costituzione. L'art. 46 stabilisce che «la Repubblica riconosce il diritto dei lavoratori a collaborare, nei modi e nei limiti stabiliti dalla legge, alla gestione delle aziende». Questo diritto di partecipazione non è mai stato attuato con legge ordinaria in Italia, ma si può ben sostenere che il decreto legislativo non costituisce soltanto il recepimento del diritto europeo, ma anche un'attuazione tardiva dell'art. 46 della Costituzione italiana; per conseguenza, il decreto deve essere interpretato anche tenendo conto di quest'ultima disposizione e della sua *ratio*.

L'art. 1, comma 2.°, del decreto insiste sull'efficacia della procedura di informazione e consultazione regolate dai contratti collettivi, e pone l'accento sulla circostanza che questa regolazione deve condurre a compromessi tra gli interessi dei lavoratori e quelli dell'impresa, e a una collaborazione leale tra il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori. Qualche cosa di simile è stabilito anche dall'art. 1, par. 3, della direttiva, che recita: «in occasione della definizione o dell'applicazione delle modalità di informazione e di consultazione, il datore di lavoro e i rappresentanti dei lavoratori operano in uno spirito di cooperazione nel rispetto dei loro diritti e obblighi reciproci, tenendo conto nel contempo degli interessi dell'impresa o dello stabilimento e di quelli dei lavoratori». D'altronde, l'art. 8, par. 2, della direttiva obbliga gli Stati membri a prevedere «sanzioni adeguate applicabili in caso di violazione [...] da parte del datore di lavoro o dei rappresentanti dei lavoratori», e precisa, riprendendo gli insegnamenti della Corte di giustizia<sup>(23)</sup>, che tali sanzioni devono essere «effettive, proporzionate e dissuasive».

Per altro verso, l'art. 46 della Costituzione italiana permette, utilizzando il termine «collaborare», di limitare il diritto di sciopero (art. 40, Cost.) e la libertà di impresa (art. 41, Cost.), al fine di garantire l'efficacia dell'esercizio dei diritti di partecipazione.

Si può dunque immaginare un'interpretazione del decreto legislativo che incida sul diritto sindacale italiano favorendo relazioni industriali più cooperative sia da parte dei datori di lavoro che dei rappresentanti dei lavoratori<sup>(24)</sup>.

Durante la procedura di informazione e consultazione lo sciopero sarebbe vietato: in effetti, si potrebbe interpretare l'art. 1, comma 2.°, del decreto come un limite di carattere legale al diritto di sciopero, funzionale alla realizzazione dell'art. 46,

---

(23) V. per es. Corte di giustizia delle Comunità europee 21 settembre 1989, C-68/88 (Commissione c. Grecia), nella rivista «*Raccolta della Corte di giustizia della Comunità europea*», 1989, 2965; Corte di giustizia della Comunità europea 8 giugno 1994, C - 382/92, *cit.*; 8 giugno 1994, C - 383/92, *cit.*; Corte di giustizia della Comunità europea 7 dicembre 2000, C-213/99 (Andrade), *ibidem*, 2000, I, 11083; Corte di giustizia della Comunità europea 3 maggio 2005, C-387/02, 391/02, 403/02 (Berlusconi), nella rivista «*Foro it.*», 2005, IV, 285.

(24) Si è proposto questo contributo interpretativo nell'ambito del dibattito italiano in M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici. Artt. 1-2 e 4, cit.*, 911 ss.

Cost. e assolutamente legittimo secondo l'art. 40 della Costituzione<sup>(25)</sup>. In questo modo, i datori di lavoro sarebbero incentivati a negoziare più seriamente, poiché l'esercizio del diritto di sciopero diventerebbe possibile soltanto alla scadenza del termine previsto per il negoziato.

Per altro verso, ogni violazione della procedura di informazione/consultazione da parte del datore di lavoro, compreso l'obbligo di negoziare in buona fede<sup>(26)</sup>, condurrebbe all'inefficacia delle decisioni imprenditoriali che comportano effetti sui rapporti di lavoro: in questo caso, i vincoli rappresentati dall'art. 1, comma 2.º, d. lgs. n. 25 farebbero temporaneamente prevalere il diritto dei lavoratori di collaborare alla gestione, costituzionalmente garantito ex art. 46 Cost., rispetto alle prerogative imprenditoriali sancite dall'art. 41, comma 1.º, Cost. Per conseguenza, se la procedura d'informazione/consultazione riguarda le decisioni dell'impresa che sono suscettibili di provocare rilevanti modificazioni dell'organizzazione e dei contratti di lavoro (art. 4, comma 3.º, lett. c), del decreto n. 25), l'assenza di informazione e consultazione preventive, o la violazione della procedura, bloccherebbero ogni effetto delle decisioni sui rapporti di lavoro (ogni attuazione della decisione imprenditoriale). In questo modo, i rappresentanti dei lavoratori sarebbero maggiormente interessati al negoziato, perché durante la procedura nessuna decisione potrebbe essere attuata.

In effetti, l'art. 7, comma 1.º, del decreto prevede soltanto una sanzione amministrativa per l'impresa che viola gli obblighi di informazione o la procedura di consultazione: la Direzione provinciale del lavoro condanna l'impresa a pagare una somma di denaro che può andare, secondo i casi, da 3.000 a 18.000 euro. Vi è da dubitare che questa sanzione, da sola, possa costituire un deterrente efficace contro la violazione delle regole sull'informazione e consultazione per una grande impresa: di conseguenza, la necessità di conformare l'ordinamento giuridico italiano alle indicazioni della Corte di giustizia in materia di sanzioni (che devono essere «effettive, proporzionate e dissuasive») conferma l'interpretazione che sostiene l'inefficacia sui lavoratori delle decisioni prese in violazione dei diritti dei loro rappresentanti. Del resto, si tratta esattamente della sanzione che era stata contemplata nella prima versione della direttiva<sup>(27)</sup>.

---

(25) L'art. 40 della Costituzione italiana recita: «il diritto di sciopero si esercita nell'ambito delle leggi che lo regolano». Come affermato dalla giurisprudenza nel caso dello sciopero nei servizi pubblici essenziali (l. n. 146/1990), i limiti posti dalla legge ben possono incidere sulla possibilità del singolo lavoratore di partecipare allo sciopero (diritto individuale di sciopero). V. per es. Corte d'appello di Milano, 23 febbraio 2001, nella rivista «*Orientamenti di giurisprudenza del lavoro*», 2001, I, 21.

(26) In effetti, nella direttiva 2002/14/CE e nel decreto legislativo il diritto alla consultazione è configurato come un vero e proprio diritto di negoziare in buona fede: v., per la direttiva, L. ZOPPOLI, *Rappresentanza collettiva dei lavoratori e diritti di partecipazione alla gestione delle imprese*, nella rivista «*Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*», 2005, 436; per il decreto v. M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici. Artt. 1-2 e 4, cit.*, 906; C. ZOLI, *I diritti di informazione e di c.d. consultazione: il decreto legislativo 6 febbraio 2007, n. 25, cit.*, 174.

(27) V. la proposta della Commissione COM (1998) 612 def. L'art. 7, par. 3 obbligava gli Stati membri a prevedere la sanzione dell'inefficacia temporanea per violazioni gravi degli obblighi di infor-

## V. I LIMITI DELLA VIA ITALIANA ALLA PARTECIPAZIONE DEI LAVORATORI E LA NECESSITÀ DI SUPERARE L'ANTAGONISMO: IL RUOLO POSSIBILE DEL D. LGS. N. 25/2007

L'interpretazione del decreto legislativo qui offerta rompe nettamente con la tradizione conflittuale, e talvolta antagonista, delle relazioni industriali italiane, ma i tempi sembrano ormai maturi per un'evoluzione in questa direzione.

Il periodo di maggiore conflittualità delle relazioni industriali cominciò a declinare già a partire dagli anni '80. E' in questi anni che, a livello di contrattazione collettiva aziendale, si cominciano a sperimentare le prime forme di collaborazione tra i *partners* sociali, basate su diritti di informazione, consultazione, negoziazione e, talvolta, perfino co-decisione, attribuiti ai sindacati e/o ai rappresentanti dei lavoratori, che sono andati ad aggiungersi ai più deboli diritti previsti dai contratti nazionali di categoria fin dagli anni '70. Ci si riferisce all'esperienza dei cd. Protocolli di relazioni industriali, tra i quali i più noti sono sicuramente i protocolli IRI, ENI ed Electrolux-Zanussi<sup>(28)</sup>. Tali esperienze si sono certo perfezionate e diffuse negli anni '90, ma non sono mai state in grado di diventare la «via italiana» alla partecipazione: sebbene abbiano permesso ai sindacati di condividere qualche decisione sull'organizzazione del lavoro e la sicurezza, sulla formazione continua e l'inquadramento, esse non hanno mai permesso loro di condizionare veramente le decisioni imprenditoriali di carattere strategico<sup>(29)</sup>. La dottrina è d'accordo sul fatto che una grave debolezza dei protocolli risiede nella loro base esclusivamente contrattuale<sup>(30)</sup>. Il volontarismo mostra qui i suoi limiti maggiori, poiché non è in grado di impedire i comportamenti opportunisti degli attori sociali.

---

mazione e consultazione riguardanti le decisioni suscettibili di avere come conseguenza immediata e diretta la modificazione sostanziale o la risoluzione dei contratti o dei rapporti di lavoro. L'inefficacia si sarebbe protratta fino al momento in cui la procedura fosse stata eseguita correttamente, salvi i casi di impossibilità (per i quali era previsto un indennizzo).

(28) Sull'esperienza dei protocolli v. M. ROCCELLA, *Una nuova fase delle relazioni industriali in Italia: la stagione dei protocolli*, nella rivista «Lavoro e diritto», 1990, 485 ss.; A. PERULLI, *Il Testo Unico sul sistema di relazioni sindacali e di partecipazione della Electrolux-Zanussi*, *ibidem*, 1999, 41 ss.; M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici. Artt. 1-2 e 4, cit.*, 880-881.

(29) Per quanto riguarda il Protocollo Electrolux-Zanussi, che rappresenta sicuramente l'esperienza più avanzata, i poteri di co-decisione erano esercitati all'interno di Commissioni paritetiche che decidevano in materia di ambiente di lavoro, azioni positive in favore delle lavoratrici, formazione continua, e qualche altra.

(30) V.I. REGALIA, *Italy: The Costs and Benefits of Informality*, in J. ROGERS, W. STREECK (eds.), *Works Councils. Consultation, Representation, and Cooperation in Industrial Relations*, Chicago and London, 1995, 238; M. REGINI, *Istituzioni e sistema produttivo: il caso italiano*, in *Modelli di capitalismo. Le risposte europee alla sfida della globalizzazione*, Bari, 2000, 143; L. MARIUCCI, *La partecipazione: come rendere credibile una vecchia parola*, dans la revue «Diritti lavori mercati», 2005, 606 ss.; M. CORTI, *Informazione e consultazione in Italia tra continuità formale e sviluppi sistematici. Artt. 1-2 e 4, cit.*, 882-883. In effetti, il nuovo secolo ha mostrato tutti i limiti della «via italiana» alla partecipazione: tra l'altro, il protocollo più importante e significativo, quello di Electrolux-Zanussi, è entrato in crisi (v. L. MARIUCCI, *La partecipazione: come rendere credibile una vecchia parola, cit.*, 611-613).

Anzitutto, se la partecipazione è una tecnica reversibile, le parti non sono incoraggiate a mantenere comportamenti collaborativi nel lungo termine. In effetti, l'esperienza italiana dimostra che i datori di lavoro sono ben disposti a coinvolgere i lavoratori nella gestione dell'impresa in crisi, ma preferiscono ritornare ad uno stile manageriale unilaterale quando si tratta invece di governare lo sviluppo e dividerne i frutti. Dall'altro lato, le frange più antagoniste del movimento sindacale sono incoraggiate a interrompere la collaborazione instaurata mediante i protocolli sulla base di considerazioni che sovente non hanno nulla a che fare con la gestione dell'impresa, ma dipendono piuttosto da politiche sindacali sviluppate a livello di categoria, o addirittura dall'intera confederazione.

In secondo luogo, come si è già visto per i diritti di informazione e consultazione regolati tramite contratti collettivi di categoria, la fonte contrattuale dei protocolli non è in grado di garantire a sufficienza l'efficacia dell'iniziativa né per i datori di lavoro, né per i rappresentanti dei lavoratori.

In conclusione, l'interpretazione del decreto legislativo n. 25 del 2007 qui offerta sembra la più adeguata anche alla luce delle attuali condizioni economiche e produttive. La grave crisi finanziaria internazionale apre nuove prospettive di collaborazione tra i *partners* sociali, ed è necessario affrontare una tale sfida con un quadro regolamentare solido che favorisca un confronto serio e di buona fede. La globalizzazione non si fermerà con la crisi finanziaria. La feroce competizione che si sviluppa nei mercati globalizzati richiede, o meglio esige, relazioni collaborative nell'impresa: l'antagonismo puro e semplice è già stato condannato dalla storia alla fine del secolo scorso; la stessa sorte sta toccando, in questi mesi, alla gestione dell'impresa che tiene conto soltanto degli interessi degli azionisti.

Il diritto di sciopero e la libertà d'impresa non sono peraltro minacciati. Questi diritti sono alla base del modello di produzione occidentale: il primo permette ai lavoratori di difendere in maniera efficace i loro interessi, e dunque garantisce la loro lealtà al modello di produzione capitalistico nelle società uscite dalla Rivoluzione francese, e dunque forgiate dall'idea di eguaglianza che ne costituiva il fondamento. La seconda costituisce la migliore garanzia che il modello di produzione capitalistico mantenga nel tempo la propria efficienza.

In questa fase storica non si fa sicuramente questione di eliminare il conflitto, ma piuttosto di riservargli un ruolo di *extrema ratio*, favorendo tutti i meccanismi di partecipazione che possano contribuire alla creazione di compromessi che avvantaggiano sia i lavoratori, sia la produttività e competitività dell'impresa.