



RIFLESSIONI SU PRESENTE E FUTURO DEGLI ACCORDI (SINDACALI) TRANSNAZIONALI CON LE IMPRESE MULTINAZIONALI

MARCO CILENTO

La proposta di un quadro di regole per la negoziazione transnazionale

La Confederazione europea dei sindacati ha proposto nell'aprile 2016 un progetto di Decisione che definisce un quadro giuridico di riferimento per le negoziazioni tra i sindacati europei e le imprese multinazionali. La proposta ha generato un intenso dibattito anche nel mondo sindacale europeo sulla necessità ed i rischi relativi alla disposizione del quadro giuridico. Le ragioni della CES sono espresse in due rapporti di ricerca e alcuni documenti discussi e approvati dagli organi decisionali della Confederazione¹. Questo scritto vuole essere un contributo ulteriore al dibattito. Un contributo che muove dall'analisi della necessità della regolamentazione delle relazioni industriali a livello transnazionale e della direzione che tale regolamentazione deve intraprendere.

La transnazionalità delle relazioni industriali come necessità storica

Gli accordi con le imprese transnazionali (da ora in poi indicati con l'acronimo inglese TCA) sono il risultato dell'internazionalizzazione delle relazioni industriali. 290 accordi² testimoniano la disponibilità di lavoratori, dei loro sindacati europei ed internazionali e delle imprese multinazionali a muoversi su questo nuovo terreno di confronto.

I TCA hanno inoltre richiamato l'attenzione delle istituzioni dell'UE nella misura in cui hanno dimostrato di essere in grado di anticipare i cambiamenti, gestire le ristrutturazioni, nonché contribuire agli obiettivi politici dell'UE, come la strategia UE 2020. Il Parlamento europeo³ invita la UE a prendere in considerazione misure ad hoc per i TCA. L'OIL ha rilevato il ruolo che i TCA possono svolgere per una *governance* sostenibile delle catene di fornitura globali.

Prendendo coscienza del fatto che la dimensione transfrontaliera delle relazioni industriali è una necessità storica, non necessariamente una scelta, si è cominciato ad interrogarsi sulla natura giuridica dei TCA. Succede perché ci si vuole attrezzare per gestire le relazioni industriali transnazionali in modo da renderle idonee a definire nuove tutele ai lavoratori impiegati in imprese multinazionali, nelle loro operazioni straniere ed anche presso i fornitori.

Non si parte da zero. Alcuni istituti tipicamente nazionali ora appartengono ad una sfera superiore. Il dialogo sociale, la contrattazione collettiva, l'informazione e la consultazione dei dipendenti e la partecipazione dei dipendenti testimoniano l'esistenza di pratiche sindacali transfrontaliere. Molti hanno raccontato e analizzato queste pratiche da diversi punti di vista ed in diverse discipline. Possiamo affermare che è un dato di fatto.

Alcune di queste pratiche sono state regolate, altre no. Quando sono regolate, le relazioni industriali transnazionali beneficiano di quadri giuridici europei che sono vincolanti perché sfruttano un ordinamento giuridico interamente istituzionalizzato, non solo comparabile ad un ordinamento giuridico statale ma ad esso sovraordinato. Ne sono esempi il titolo X del TFUE, la decisione che istituisce i comitati di dialogo sociale del settore, la direttiva CAE, la direttiva SE, ecc.

Nessuno ha osato regolare i processi di relazioni industriali a livello globale. Le istituzioni internazionali hanno cercato di impegnare attori rilevanti per l'economia - come stati e società multinazionali - al rispetto di alcuni valori fondamentali che sorreggono relazioni industriali equilibrate ed efficienti. Ciò deriva dalla necessità di garantire il rispetto della dignità umana secondo principi che ci sforziamo di considerare universali. Benché difficilmente le carte dei diritti internazionali

¹ La proposta della CES e la documentazione a supporto sono disponibili su <https://www.etuc.org/issues/transnational-company-agreements>

² Raccolti nel database della Commissione europea sui TCA (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978>) aggiornato al 2016 più quelli censiti dalla Confederazione europea dei sindacati.

³ Risoluzione del 15 luglio 2013 (relatore Thomas Händel) "La contrattazione collettiva transfrontaliera e il dialogo sociale transnazionale (2012/2292 (INI))"



si emancipano dal vincolo dell'adesione volontaristica, gli effetti di questo tipo di regolamentazione non devono essere sottovalutati soprattutto quando traducono in regole il sentire comune degli attori socioeconomici del mercato globale.

Ma possiamo tutti concordare che su questo terreno l'Europa ha un potenziale inespresso. Questo potenziale si alimenta del crescente numero di relazioni tra soggetti pubblici e privati che attraversano le frontiere e cementano la società dell'Unione e ne fanno una comunità unica. Questo complesso di relazioni forma la società europea e crea regole che rendono sicura e ordinata questa nuova dimensione sociale.

Succede anche nei sistemi di relazioni industriali. L'unica cosa che dobbiamo fare è scoprire le regole che sostengono queste relazioni e valutarne l'idoneità ad essere trasformate in regole scritte.

L'ordinamento comunitario è cosciente del fatto che regolare non significa necessariamente legiferare e la forza del legiferare non emana necessariamente dal potere dello Stato. Le regole possono anche provenire da privati che regolano i rapporti tra privati. E questo è alla base della costruzione di sistemi autonomi di relazioni industriali. Le regole non sono necessariamente prescrittive, non necessitano necessariamente di sanzioni perché non hanno necessariamente bisogno dell'intervento dello Stato per eliminare la violazione. Il legislatore europeo è quindi certo (o dovrebbe esserlo) che regolare le relazioni industriali è principalmente un problema della legge privata, ma anche il diritto statale può aiutare gli attori privati a meglio interagire e tutelarli invece di comprimerne le libertà. È una questione di sussidiarietà.

La regolazione autonoma, l'autoregolamentazione, il reciproco riconoscimento, gli incentivi sono tutti strumenti che il potere pubblico può indicare come alternativa alla legislazione. Sono anche strumenti a disposizione degli attori privati che desiderano creare un proprio set di regole. Naturalmente, in tal caso, gli ordinamenti autonomi dovrebbero essere complementari all'ordinamento giuridico statale. Nel campo delle relazioni industriali si rilevano diversi modi con cui autonomia e poteri pubblici interagiscono (non interferenza, delega di poteri, rappresentanza, ecc.). Un concetto in cui noi Europei ci riconosciamo è il principio di sussidiarietà orizzontale.

Certamente possiamo usare questo concetto come bussola per orientare la regolamentazione delle relazioni industriali transfrontaliere in Europa. In base a questo principio, le parti sociali sono titolari di un'autonomia suprema che assicura loro il primato della (auto)regolamentazione delle questioni relative ai rapporti di lavoro, perché ritenute più prossime al luogo di lavoro. Ma il principio di sussidiarietà implica anche una sorta di concorrenza fra gli attori privati e le istituzioni pubbliche nell'occupare nuovi spazi di regolamentazione. Spazi che si creano perché le società cambiano e con esse la necessità di regolare. Gli ordinamenti giuridici sono dinamici come dinamiche sono le cose umane. In qualche modo, chi regola è il corpo sociale che arriva per primo.

Qui si vuole fermare il concetto che l'autonomia va esercitata se la si vuole salvaguardare altrimenti lo spazio delle parti sociali sarà assorbito lentamente nella sfera di competenza delle istituzioni. Nel patrimonio comune degli ordinamenti europei, le garanzie costituzionali forniscono uno spazio temporale che protegge le parti sociali dal comportamento invasivo dei poteri pubblici, affinché la loro autonomia possa essere espressa liberamente con i tempi e le forme desiderate. Ma inesorabilmente la sterilità protratta del dialogo sociale comporta una perdita di competenze. Al contrario, l'attivismo delle parti sociali può tradursi anche in un allargamento delle loro competenze.

La regolamentazione dei TCA è una necessità in questo senso. Sindacalmente, lo facciamo perché costruiamo l'Europa, perché vogliamo allargare la sfera delle libertà dei lavoratori che rappresentiamo e delle nostre società. Perché vogliamo avere regole che riflettono le nostre società che cambiano, e vogliamo farlo senza essere prescrittivi, senza essere ossessionati dalla sanzione anche perché non desideriamo sottomettere le relazioni autonome al potere dello stato.

Il sindacato dovrebbe rappresentare, senza pregiudizi, una nuova realtà specialmente quando questa nuova realtà avvicina a un obiettivo nobile e comune, profondamente proteso verso l'integrazione tra le persone d'Europa.

Un ambiente favorevole agli accordi con le imprese multinazionali



Le parti sociali europee idonee alla regolamentazione delle relazioni industriali transnazionali sono le strutture confederali europee. Esse possono mirare a fornire strumenti concreti e raccomandazioni comuni per creare un percorso condiviso per il futuro sviluppo di TCA attraverso iniziative volontarie ed autonome che consentiranno di migliorare il dialogo sociale a tutti i livelli e di contribuire allo sviluppo di relazioni industriali nelle imprese multinazionali e nelle loro filiali e, laddove le parti lo desiderano, anche nelle catene di fornitura.

In particolare, le parti sociali europee possono analizzare congiuntamente le pratiche attuali per comprendere quali sono i problemi più frequenti e più difficili e quali soluzioni sono state applicate dalle parti di un TCA per superarli. Apprendendo da queste esperienze e dalle raccomandazioni esposte, i futuri agenti di contrattazione potrebbero trovare più facilmente una soluzione condivisa per gestire i negoziati e l'attuazione degli accordi.

Di recente la Confederazione europea dei sindacati ha pubblicato la proposta di Decisione per un quadro giuridico opzionale per la contrattazione collettiva transnazionale tra le federazioni europee di settore e una o più imprese multinazionali. Un'eventuale normativa quadro dovrebbe creare un ambiente favorevole per coloro che fino ad oggi hanno trovato nell'indeterminatezza delle regole un fattore disincentivante alla negoziazione.

La priorità è dare risposta all'esigenza di mettere ordine tra i soggetti legittimati a firmare accordi transnazionali. Su questo, alcune federazioni europee si sono proposte come soggetti firmatari, per nome e conto dei propri affiliati nazionali, attraverso una trasmissione di mandato dal basso inquadrata in procedure democratiche che danno voce e ruolo ai lavoratori coperti dall'accordo. Per quanto riguarda la firma da parte datoriale la via da percorrere sembra ancora quella della legittimazione del management centrale (ovvero della casamadre che esercita il controllo sulle filiali o imprese del gruppo soggette all'accordo) a impegnare l'intero perimetro aziendale che l'accordo intende coprire.

Per quanto attiene la validità degli accordi, non bisogna trascurare la forza intrinseca di un accordo derivante dal riconoscimento reciproco delle parti firmatarie, rafforzato dalla trasparenza della negoziazione, dalla trasmissione corretta del mandato verso i firmatari europei, dalla chiarezza degli impegni sottoscritti e dalla capacità di pressione che le parti possono mutuamente esercitare sulla controparte per pretendere il rispetto degli impegni.

Questo rafforza l'idea che grazie all'azione esercitata dalle federazioni europee l'intervento del legislatore europeo può limitarsi ad una logica promozionale e non essere invasivo rispetto all'autonomia delle parti. Il quadro opzionale può offrire alle parti in causa soluzioni che esse da sole non possono efficacemente raggiungere. Si può ad esempio ridurre il periodo di avvicinamento delle parti che prelude al reciproco riconoscimento e che la pratica ci dice essere dispendioso in termini di tempo e di risorse materiali.

Verso un quadro giuridico per la negoziazione transnazionale

La CES ha cominciato a profilare gli elementi che dovrebbero comporre il quadro di regole per la negoziazione transnazionale. Il quadro dovrà farsi carico di risolvere questioni che meritano una fonte eteronoma per preconstituire quelle clausole ricorrenti e necessarie che non costituiscono l'oggetto del confronto. Si auspica quindi un intervento promozionale che possa ad esempio chiarire la natura giuridica dell'accordo sottoscritto, gli elementi formali dell'accordo, il rapporto tra fonte contrattuale europea e nazionale, ad esempio stabilendo il principio di maggior favore per il lavoratore tra due norme concorrenti in contratti di livello diverso. Ancora, si possono proporre forme di conciliazione in sedi europee per offrire una via di uscita a conflitti sull'applicazione dei contratti transnazionali che le procedure interne ai contratti non abbiano potuto risolvere.

La proposta di un quadro normativo per la contrattazione troverebbe il suo fondamento nei tre grandi obiettivi comunitari: il rafforzamento del mercato interno, della libera circolazione, e della moneta unica. La negoziazione transnazionale può spezzare la logica iperliberista che spinge la tutela del lavoro verso tutele individualizzanti piuttosto



che collettivizzanti⁴. Del resto, nell'esercitare la propria legittima capacità di proposta, le parti sociali, possono attribuirsi il compito di dare vita agli obiettivi del Titolo X del TFUE e più in generale agli obiettivi sociali dell'UE.

E' necessario però definire i confini di un'iniziativa legislativa. Una proposta di regolazione della contrattazione collettiva europea che ambisca ad armonizzare la nozione di contratto collettivo travalicherebbe le competenze che il Trattato attribuisce all'UE e condannerebbe l'iniziativa legislativa all'impraticabilità. Questo perché ciò che interessa ad un quadro per la negoziazione collettiva è di dare certezza giuridica ad un atto firmato da soggetti collettivi che vogliono conferire a tale atto applicabilità transnazionale. L'obiettivo è che gli ordinamenti nazionali riconoscano un accordo quadro transnazionale come "contratto" (vincolatività dello scambio o degli impegni) ma anche come "collettivo" (ovvero associando all'atto tutte le protezioni particolari che ogni ordinamento assegna ai soggetti firmatari e al testo stesso). Quindi vi è una sostanziale differenza tra armonizzare le normative della contrattazione collettiva nazionali e dare certezza giuridica ad un contratto europeo. Del resto, la richiesta agli stati membri sarebbe di prendere atto dell'esistenza di questi accordi e di trattarli alla stregua di contratti collettivi nazionali. A tal fine, gli stati potrebbero essere destinatari di tale richiesta attraverso una decisione il cui potere prescrittivo sarebbe limitato a pochi qualificanti elementi che consentano al destinatario della decisione, ovvero gli stati membri, di "riconoscere" un accordo europeo del tipo dei TCA.

Conclusioni

Ci si appresta, quindi, a vivere una fase nuova nella promozione del dialogo sociale attraverso la negoziazione transnazionale con le imprese multinazionali.

In questo ambito potrà muoversi il legislatore comunitario nel formulare ipotesi di regolamentazione atte a consentire agli attori negoziali di agire in un quadro normativo ad hoc teso a rendere più fluido lo svolgersi delle relazioni tra i soggetti che hanno inteso negoziare e dare applicazione ai propri impegni contrattuali. Sarà il quadro normativo a indicare i soggetti e le modalità che meglio si prestano a fornire dignità giuridica europea, e quindi riconosciuti in ogni ordinamento, agli accordi sottoscritti. Il quadro legale dovrà individuare i soggetti titolati a firmare gli accordi, il rapporto tra gli accordi europei e quelli di diritto nazionale, alcuni aspetti delle procedure negoziali compreso la *disclosure* del mandato, la protezione dei lavoratori, gli elementi formali necessari a rendere valido l'accordo (data, luogo, scadenza, firma, ecc.), meccanismi per la soluzione delle dispute e dei conflitti relativi all'applicazione dell'accordo.

Resterebbe aperta la possibilità di sottoscrivere TCA in altre modalità ma a questo punto in assenza delle garanzie e della fluidità garantita dal quadro legale opzionale. E' in questa prospettiva che dovrà muoversi chi vuole portare un contributo alla europeizzazione delle relazioni industriali.

⁴ Arrigo, Cilento, Limardo, *Tecniche legislative e politiche del lavoro, Qualità dei processi decisionali e del linguaggio normativo per riforme moderne ed efficaci*, Agonalis. Collana dell'Istituto di Studi Politici "S. Pio V", Editoriale Scientifica, 2016.