

Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa. Rapporto alla Confederazione europea dei sindacati

*Silvana Sciarra, Maximilian Fuchs, André Sobczak**

1. Introduzione

Questo Rapporto si occupa principalmente del diritto dell'Unione Europea, cercando di offrire prospettive giuridiche alla questione controversa degli accordi transnazionali d'impresa (Tca, *Transnational company agreements*), così da suggerire un quadro giuridico opzionale entro cui collocare gli accordi applicabili all'interno dei confini dell'Unione. Al fine di ampliare l'orizzonte del nostro lavoro e con esso le possibili scelte legislative da operare, saranno proposti alcuni riferimenti anche a fonti di diritto internazionale. Il metodo suggerito è collegato al fatto che i Tca sono firmati da imprese transnazionali, e che queste operano sia nell'Unione sia al di fuori di essa.

Nell'ultimo decennio è aumentato il numero di Tca fra le imprese transnazionali con sede nell'Unione, a testimonianza di una crescente europeizzazione delle relazioni industriali. Ad agosto 2013 la banca dati dei Tca, creata dalla Commissione europea, ha registrato oltre 230 accordi.

I Tca sono stati negoziati in assenza di uno specifico quadro giuridico. In una certa misura questa situazione ne ha favorito lo sviluppo, poiché le parti sociali hanno goduto di grande flessibilità per esplorare forme innovative di negoziazione. D'altro lato, la mancanza di un quadro giuridico specifico in materia solleva numerose domande riguardanti il processo negoziale, gli attori coinvolti, il contenuto degli accordi e la relativa attuazione.

* Silvana Sciarra è docente di Diritto del lavoro e Diritto sociale europeo presso l'Università di Firenze; Maximilian Fuchs è docente di Diritto europeo del lavoro e della sicurezza sociale presso l'Università Cattolica di Eichstätt-Ingolstadt (Germania); André Sobczak è docente di Piccole e medie imprese e Responsabilità globale presso la School of Management Audencia di Nantes (Francia).

Il Progetto n. VP/2012/003/0141 ha avuto il sostegno finanziario della Commissione europea – Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

Questo Rapporto, presentato alla Confederazione europea dei sindacati, intende discutere le opportunità per sviluppare un quadro giuridico opzionale per i Tca, definendone la base giuridica e il contenuto, e suggerire le fasi che potrebbero portare alla sua adozione. Il Rapporto tiene conto sia della letteratura accademica sia di alcuni documenti prodotti dalle istituzioni europee. Inoltre, sono state condotte interviste con vari rappresentanti di imprese transnazionali e di federazioni sindacali europee coinvolte nella negoziazione e nell'attuazione dei Tca.

Il Rapporto è strutturato in cinque sezioni (1-5). Dopo questa introduzione, la sezione 2 approfondisce alcuni recenti documenti di politica legislativa, al fine di evidenziare quali problemi giuridici sorgono nell'interpretazione dei Tca. La sezione 3 mette in evidenza le fonti del diritto primario dell'Unione Europea, importanti per sostenere un quadro giuridico facoltativo per gli accordi. La sezione 4 contiene e illustra la nostra proposta: l'adozione di una Decisione indirizzata agli Stati membri, in cui si definiscono le regole per la conclusione dei Tca e la risoluzione delle controversie. Infine, nella sezione 5 ipotizzano alcune iniziative da intraprendere verso l'adozione di un quadro giuridico opzionale per i Tca. L'allegato include una presentazione dei risultati principali delle interviste condotte a sostegno della nostra proposta.

2. Definizione del problema

È risaputo che la conclusione degli accordi transnazionali d'impresa (Tca) è iniziata e si è sviluppata su base volontaria, senza precise linee guida fissate dalla Commissione europea e senza neanche un quadro giuridico di riferimento. Quando è emerso un ricco *corpus* di Tca, questi accordi sono divenuti oggetto di un ampio dibattito. A metà del primo decennio del nuovo millennio, la Commissione europea e le federazioni sindacali europee hanno puntato i riflettori sui Tca.

Nella sua *Agenda sociale 2005-2010* (COM(2005)33 definitivo) la Commissione ha favorito la definizione di un ruolo di primo piano dei Tca sulla strada del mercato europeo del lavoro, dichiarando chiaramente quanto segue: «offrendo un quadro facoltativo per la negoziazione collettiva transnazionale, a livello sia aziendale sia settoriale, si fornirà sostegno alle aziende e ai settori che devono affrontare sfide concernenti l'organizzazione del

lavoro, l'occupazione, le condizioni lavorative, la formazione. Alle parti sociali tale quadro fornirà una base sulla quale incrementare le loro capacità di agire a livello transnazionale. Il quadro costituirà uno strumento innovativo che consente di adattarsi all'evoluzione della situazione e di trovare risposte transnazionali, con un ottimo rapporto costi-benefici. Si tratta di un approccio fermamente ancorato nel partenariato, a favore del cambiamento promosso dalla strategia di Lisbona. La Commissione prevede di adottare una proposta con l'obiettivo di mettere a disposizione delle parti sociali uno strumento di formalizzazione dello svolgimento e dei risultati della negoziazione collettiva transnazionale. Si tratta di uno strumento essenziale, il cui utilizzo resterà tuttavia facoltativo e dipenderà interamente dalla volontà delle parti sociali».

Il Parlamento europeo (Risoluzione P6_TA(2005)0210) e il Comitato economico e sociale europeo (parere 846/2005) hanno sostenuto espressamente questa iniziativa, chiedendo alla Commissione di considerare le proposte congiuntamente con le parti sociali europee, al fine di elaborare un quadro legislativo su base volontaria.

Un primo studio sulle questioni giuridiche sollevate dalla nascita dei Tca e sull'individuazione degli ostacoli al loro sviluppo e sulle relative modalità per eliminare tali ostacoli è stato commissionato dalla Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità. Ne è risultato il Rapporto *La contrattazione collettiva transnazionale tra passato, presente e futuro* (Rapporto Ales, 2006).

In un *documento di lavoro del 2008 dei servizi della Commissione* sul ruolo dei Tca, che tiene conto di una sempre maggiore integrazione internazionale, la Commissione (SEC(2008)2155) ha presentato una sua prima valutazione riguardo ai risultati ottenuti in materia. Il documento sottolinea il ruolo e il potenziale degli accordi in un ambiente economico sempre più internazionale. E pone l'accento sul fatto che la dimensione sempre più internazionale delle imprese e delle operazioni che conducono a fusioni e acquisizioni di società, la costituzione di società europee, la crescente mobilità dei fattori di produzione e la portata sempre più transnazionale delle ristrutturazioni, sono elementi che rendono quanto mai necessaria la negoziazione transnazionale fra aziende.

Il documento rispecchia la mancanza di certezza e l'ambiguità in materia di Tca a causa della diversità dei sistemi di contrattazione collettiva negli Stati membri europei. La Commissione preferisce adottare una terminologia di-

versa e fa riferimento a «testi» transnazionali anziché a «Tca», dato che non esiste un'interpretazione uniforme delle regole che disciplinano la contrattazione collettiva negli Stati membri. La Commissione, tuttavia, non si mostra affatto intenzionata ad approfondire la discussione e chiede il rispetto di taluni principi quando le parti, nel siglare testi transnazionali, intendono attribuire a essi effetti giuridici, e non scrivere formule puramente declamatorie.

La Commissione delinea alcuni *cluster* di problemi essenziali, che devono attirare l'attenzione delle parti firmatarie dei testi transnazionali:

- il primo *cluster* fondamentale include tutte le questioni riguardanti gli attori delle negoziazioni aziendali transnazionali;

- la seconda e più vasta area problematica riguarda gli effetti giuridici dei testi transnazionali. Quello che la Commissione presenta in questo ambito non lascia dubbi sul fatto che, affinché i testi transnazionali producano effetti giuridici, è necessario superare numerosi ostacoli. La Commissione precisa: «al momento, solo i testi che includono la firma dei sindacati nazionali possono essere considerati contratti collettivi in grado di produrre effetti giuridici, e solo se stipulati in conformità alle norme applicabili negli Stati membri interessati»;

- la terza tematica ritenuta fondamentale è la risoluzione delle controversie. La Commissione rileva due aspetti. Il primo è il riferimento al diritto internazionale privato, le cui norme disciplinano la decisione sui diritti ai sensi dei testi internazionali. Correttamente la Commissione parla di una situazione giuridica particolarmente complessa e poco chiara, evidenziando il fatto che il regolamento Roma I fissa una norma speciale sul conflitto di leggi per i contratti individuali di lavoro, ma non prevede alcuna disposizione per i contratti collettivi. Inoltre, la Commissione enfatizza la necessità di sviluppare meccanismi per la risoluzione delle controversie, in quanto tali meccanismi, che esistono nei sistemi nazionali di relazioni industriali, non si applicano ai testi transnazionali.

Nelle sue conclusioni, la Commissione annunciò la costituzione di un gruppo di esperti in materia di Tca, con il compito di monitorare gli sviluppi e favorire lo scambio di informazioni su come sostenere il processo in corso, nonché l'invito a partecipare presentato a parti sociali, esperti di governo e di altre istituzioni. Il gruppo di esperti ha pubblicato il suo Rapporto nel 2012 (<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=707&langID=en&intPageId=214>). Sono stati inoltre commissionati altri due studi: il primo (2009) riguardante aspetti di diritto internazionale privato e risoluzione delle con-

troversie in materia di accordi transnazionali d'impresa (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=4815&langId=en>); il secondo (2012) sulle caratteristiche e gli effetti giuridici degli accordi fra aziende e rappresentanti dei lavoratori (<http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=7631&langId=en>). La Commissione ha anche creato una banca dati contenente i Tca esistenti (<http://eu.europa.eu/social/TCA>).

2.1. Commissione europea: documento di lavoro dei servizi (2012)

Nel contesto delineato in precedenza, i servizi della Commissione hanno pubblicato nel settembre 2012 un secondo documento di lavoro dei servizi (Swd, Staff Working Document) dal titolo *Gli accordi societari transnazionali: realizzare il potenziale del dialogo sociale* (SWD(2012)264 definitivo). È questo, al momento, il documento più recente in cui la Commissione esplora e approfondisce lo scenario nel quale si stanno sviluppando gli accordi stipulati da imprese transnazionali (Tca). Data l'importanza del documento e le sue convincenti schematizzazioni e argomentazioni, abbiamo deciso di seguirne la traccia e svilupparne i contenuti.

Affermando che «è ormai tempo di trarre le conclusioni dal lavoro compiuto dal gruppo di esperti ed esaminare gli sviluppi realizzati dal 2008», il documento di lavoro dei servizi della Commissione propone conclusioni operative e delinea opzioni per ulteriori iniziative (sottolineando che non rappresenta la posizione del gruppo di esperti). Lo Swd è espressamente collegato al Libro verde della Commissione sulla ristrutturazione (COM(2012)7 definitivo): «gli accordi societari transnazionali sono, pertanto, uno degli strumenti disponibili per gestire in modo socialmente responsabile, a livello di aziende, gli effetti socioeconomici delle ristrutturazioni. Basandosi sull'esperienza del dialogo sociale a livello aziendale, tali accordi possono contribuire a un'equa distribuzione, in anticipo o in situazioni critiche, dei costi di adeguamento, contribuendo così anche a prevenire, attenuare o abbreviare il conflitto industriale».

Analizzando i Tca esistenti, lo Swd li concepisce come «partenariati per gestire le operazioni di ristrutturazione, riorganizzazione e le misure richieste. Oltre all'organizzazione del dialogo sociale, gli accordi affrontano tematiche specifiche come salute e sicurezza sul lavoro, uguaglianza in materia di occupazione, formazione e mobilità, programmazione dei fabbisogni di lavoro e di competenze, misure per evitare i licenziamenti e misure di accompagnamento in caso di ristrutturazione».

Nonostante il successo dei Tca, lo Swd individua numerose sfide, a causa di molteplici difficoltà e ostacoli, che gli accordi devono affrontare. In questo contesto lo Swd stila un elenco con cinque punti, che sintetizza gli ostacoli individuati:

- mancanza di norme procedurali (questo complica e ritarda l'avvio delle negoziazioni riguardanti i contenuti);
- mancanza di una chiara capacità e/o legittimità da parte dei firmatari;
- mancanza di coerenza nell'attuazione dei Tca fra paesi e imprese controllate, derivante dall'assenza di norme o prassi riguardo a effetti e attuazione di tali accordi;
- rischi associati alle incertezze riguardo agli effetti giuridici dei Tca e all'applicazione delle norme di diritto internazionale privato alle controversie;
- risentimento di dirigenti e «rappresentanti» dei lavoratori ai livelli inferiori circa l'imposizione dall'alto di misure concordate ai livelli superiori.

Lo Swd spiega queste difficoltà, almeno in parte, con la mancanza di regolamenti specifici in materia di Tca a livello dell'Unione Europea.

Tenendo presente il principio di sussidiarietà, lo Swd si chiede se sia giustificato fornire un sostegno a livello dell'Unione Europea per lo sviluppo dei Tca affrontando, a tale livello, le difficoltà e le sfide sopra individuate. In questo contesto la Commissione si riferisce al lavoro del gruppo di esperti, che non ha creato consenso sulle questioni centrali. La maggior parte degli esperti delle organizzazioni dei datori di lavoro sono dell'idea che non debba essere adottata alcuna azione legislativa, in quanto produrrebbe l'effetto negativo di scoraggiare le società transnazionali ad avviare negoziazioni. Dall'altro lato, gli esperti sindacali sono chiaramente a favore di un quadro giuridico in grado di affrontare le sfide individuate, al fine di superare l'incertezza, riguardo agli effetti dei Tca, quando sono applicati negli Stati membri con sistemi di relazioni industriali e regolamenti interni differenti.

Valutando queste opinioni divergenti, lo Swd fornisce una risposta interessante e molto importante: «come fattore emergente nel dialogo sociale europeo, i Tca meritano di essere promossi in linea con le disposizioni del Trattato (artt. 152, 153). Ciò avrebbe un'influenza positiva anche sui diritti sanciti nella Carta dei diritti fondamentali dell'Unione Europea (artt. 27, 28). È anche chiaro che gli accordi sono utili per un obiettivo specifico: individuare e attuare soluzioni negoziate realizzabili ed elaborate in funzione della struttura e delle circostanze di ogni azienda, soprattutto in caso di

grandi processi di ristrutturazione. Questo è in linea con i principi e gli obiettivi che puntellano la strategia Europa 2020».

Dopo aver dato una risposta positiva all'utilità del sostegno a livello europeo, lo Swd fornisce i criteri di tale sostegno, che deve essere «flessibile, adatto ai bisogni delle aziende e dei lavoratori interessati; elaborato in stretta collaborazione con le parti sociali europee o, ancora meglio, avviato dalle stesse parti sociali; facoltativo, in quando aziende e lavoratori devono essere in grado di innovare e operare al di fuori di strumenti destinati a sostenere accordi societari transnazionali; le parti devono essere libere di negoziare e stipulare accordi pensati in funzione delle loro esigenze e di una situazione specifica».

Su queste premesse, lo Swd si concentra su cinque problematiche, considerate fondamentali nell'elaborazione di un quadro opzionale. Nella parte che segue, sintetizziamo brevemente idee e proposte principali contenute in queste cinque aree tematiche.

2.1.1. Individuare gli attori coinvolti nei Tca e chiarire il loro ruolo

È importante chiarire la legittimazione e la capacità delle parti sociali coinvolte. La legittimazione richiede la definizione di meccanismi di informazione, consultazione e il conferimento di un mandato, per consentire ai rappresentanti dei lavoratori di negoziare e siglare un accordo che diventi vincolante per i lavoratori all'interno dell'azienda transnazionale. Le parti che negoziano a livello nazionale devono partecipare sin dall'inizio alle negoziazioni e alla conclusione di un Tca. Se l'accordo è destinato a produrre effetti giuridici, la capacità delle parti negoziali e firmatarie deve fondarsi su un mandato chiaro, in tal senso, da parte di aziende e lavoratori interessati.

2.1.2. Promuovere la trasparenza dei Tca

Considerando gli accordi stipulati in passato, lo Swd chiede alle parti coinvolte nel processo di garantire la chiarezza su contenuti, finalità e conseguenze dei Tca (in particolare, individuarne tutti i soggetti interessati). Se tali standard sono rispettati, il successivo importantissimo passo è l'effettiva diffusione degli accordi. Occorre fornire informazioni a tutti i livelli dell'azienda transnazionale. Le parti sociali europee, a livello settoriale o inter-industriale, sono invitate a pubblicare regole o testi di orientamento riguardo a forma e trasparenza dei Tca.

2.1.3. Attuazione dei Tca

Lo Swd analizza i Tca pubblicati mostrando che esiste un'ampia varietà di meccanismi di attuazione (procedimenti discendenti o ascendenti). Individua i principali problemi per l'attuazione degli accordi nei conflitti fra i vari livelli del dialogo sociale. Ciò potrebbe causare interferenze nell'applicare i contratti collettivi a livello nazionale. E l'assenza di clausole di non regresso può diventare motivo di preoccupazione. D'altronde il metodo attuale, quello dell'attuazione dei Tca tramite accordi aziendali locali, non è considerato soddisfacente in quanto troppo complesso. Esso porta a molteplici negoziazioni nazionali, in modo pesante e spesso incoerente. Per questo, la soluzione che lo Swd offre per migliorare l'attuale situazione è assolutamente concreta.

2.1.4. Migliorare la certezza giuridica riguardo agli effetti dei Tca

Il problema della certezza giuridica relativa agli effetti è, prima di tutto, un problema di determinazione della natura giuridica di un Tca. Determinare una tale natura non è un compito semplice, dato che natura e funzioni di un contratto collettivo a livello aziendale sono definite in modo molto diverso nel diritto del lavoro nazionale dei singoli Stati membri. Lo Swd offre una soluzione a questo dilemma, sottolineando la necessità di garantire la capacità giuridica delle parti negoziali e firmatarie e la relativa legittimazione, il rispetto dei principi di trasparenza, la determinazione di procedure di attuazione, infine il saper evitare conflitti con altri livelli di norme e accordi, tramite la verifica preliminare e il non ricorso a deroghe *in peius*.

2.1.5. Prevenzione e risoluzione delle controversie

Lo Swd mostra che la Commissione valorizza le strategie di prevenzione delle controversie. La precedenza è data a monitoraggio, adattamento e meccanismi di primo livello per la risoluzione delle controversie. La proposta è convincente in considerazione di quanto dimostrato dallo studio Pir e dai suoi riferimenti alle particolari difficoltà emerse dai regolamenti Roma I e Bruxelles I. Gli attuali meccanismi nazionali di risoluzione extragiudiziale delle controversie (conciliazione, mediazione o arbitrato) non sono sufficienti per una risoluzione delle controversie dei Tca.

2.2. La Risoluzione del Parlamento europeo

Per ulteriori approfondimenti in materia di Tca è fondamentale rivolgere la nostra attenzione alla mozione per una Risoluzione del Parlamento europeo in materia di contrattazione collettiva transfrontaliera e dialogo sociale. Tale mozione è stata presentata dalla Commissione per l'occupazione e gli affari sociali (relatore: Thomas Händel) nel giugno 2013 (PE508.017v02-00). Il documento sottolinea la sempre maggiore importanza dei Tca, nonostante l'assenza di un quadro giuridico a livello sia europeo sia internazionale. La mozione propone alla Commissione europea di valutare se un quadro giuridico europeo facoltativo in materia di Tca possa essere essenziale ai fini di maggiore certezza del diritto e maggiore trasparenza, nonché della prevedibilità e vincolatività degli effetti giuridici prodotti (punto 2). A seguito della mozione, il Parlamento europeo ha adottato una Risoluzione che conferma essenzialmente i punti che abbiamo sintetizzato¹.

Nella nota esplicativa allegata alla mozione viene presentata un'importante argomentazione: le imprese estendono, in genere, i loro sistemi produttivi e le loro strutture commerciali a tutte le entità che fanno parte dell'impresa transnazionale. In considerazione della crescente transnazionalizzazione della gestione delle imprese, è logico sviluppare sistemi di rapporti di lavoro transfrontalieri per affrontare i problemi emergenti.

La mozione e la Risoluzione compiono un decisivo passo avanti, se le raffrontiamo al dibattito sviluppatosi in precedenza. La Commissione ha proposto riflessioni lungimiranti sui Tca, continuando a mostrare interesse per lo sviluppo di un quadro opzionale. Ma in nessun punto è stato utilizzato il termine «giuridico» riferito al quadro opzionale stesso. Pertanto, la mozione e la successiva Risoluzione aggiungono una dichiarazione chiara a favore dell'adozione di una soluzione giuridica.

Per quanto riguarda la realizzazione di un tale quadro giuridico opzionale, è necessario attenersi ai seguenti contenuti e requisiti di base:

- il quadro giuridico opzionale deve essere facoltativo per le parti sociali. Pertanto deve essere garantita alle parti sociali un'autonomia che consenta loro di avviare negoziati e concludere accordi a tutti i livelli (punti 3, 6);
- i Tca sono negoziati e stipulati solo dalle federazioni sindacali europee rappresentative (punto 1). I Comitati aziendali europei devono essere pie-

¹ Vedi www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?type=TA&language=EN&reference=P7-TA-2013-386.

namente coinvolti, se del caso, nei negoziati con le federazioni sindacali europee (punto 7). La preferenza attribuita alle federazioni sindacali europee è motivata dal fatto che esse possono ottenere un mandato democratico da parte dei sindacati nazionali e che rappresentano solo sindacati nazionali riconosciuti (nota esplicativa della mozione);

- nei Tca è necessario garantire il rispetto totale dei contratti collettivi nazionali esistenti, nonché includere la clausola del trattamento più favorevole e quella di non regresso (punto 8);

- necessità di introdurre procedure alternative di risoluzione delle controversie.

La nota esplicativa della mozione si conclude con un passaggio sulle alternative di regolamentazione, da tenere presenti nell'elaborazione di un quadro giuridico: «al momento non esistono normative in materia di accordi transnazionali europei. Di fatto, sebbene la questione rientri nell'ambito del diritto internazionale privato, Bruxelles I e Roma I non prevedono contratti collettivi. Anche gli accordi conclusi su materie non soggette a regolamentazione sarebbero dunque pienamente validi sul piano giuridico. Un simile passo sarebbe troppo radicale e terrebbe troppo poco conto dell'autonomia delle parti sociali e del dialogo sociale. Anche una direttiva o un regolamento di carattere non facoltativo non rappresenterebbero la giusta soluzione, data la natura vincolante della loro applicazione. Un accordo che preveda l'applicazione del diritto nazionale di uno Stato membro non è una soluzione, perché per tutte le parti dell'impresa che si trovano in un paese diverso tale ordinamento giuridico risulterebbe estraneo e inapplicabile. Inoltre, una simile soluzione non terrebbe conto della natura transnazionale che contraddistingue tali accordi a livello europeo né della transnazionalizzazione delle relazioni industriali su scala europea».

È su questi elementi che abbiamo basato le nostre riflessioni nel proporre una regolamentazione dei Tca.

2.3. Ulteriori riferimenti al diritto dell'Unione Europea e parallelismi con il diritto internazionale

Vogliamo qui mostrare alcuni sviluppi del diritto internazionale che emergono parallelamente alla discussione in corso sul diritto dell'Unione, che potrebbero contribuire a formulare idee circa le future decisioni da adottare. Riteniamo che gli Stati debbano avere un ruolo incisivo nel forgiare il fe-

nomeno transnazionale, oggetto del presente Rapporto, in modo coerente con i loro obblighi derivanti dal diritto internazionale.

Prima di tutto, in moltissimi degli attuali accordi transnazionali d'impresa (Tca) è in gioco l'esercizio dei diritti fondamentali. Benché non necessariamente responsabili per la violazione di tali diritti, o per la mancata conformità dei Tca agli standard in materia di lavoro, gli Stati hanno il dovere di prevenire abusi da parte dei soggetti privati e di creare le condizioni per l'applicazione degli standard concordati. In tal modo gli Stati seguirebbero una tradizione giuridica consolidata, in base alla quale la tutela e il miglioramento dei diritti inderogabili entrano a far parte dei valori fondamentali su cui si fondano i sistemi giuridici nazionali. Una tale tradizione si propaga sulla scena transnazionale al fine di preservare i valori sociali, pur perseguendo lo sviluppo economico. Pertanto non sorprende che la Risoluzione del Parlamento europeo, citata nella sezione precedente, faccia riferimento alle più rilevanti fonti dell'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil), oltre che all'art. 11 della Convenzione europea sui diritti dell'uomo e agli artt. 5 e 6 della Carta sociale europea riveduta.

Nel presente Rapporto si fa riferimento alle imprese transnazionali in un contesto ampio e inclusivo; segnatamente come attori economici che operano nel sistema giuridico globale, di cui è parte l'Unione Europea. Il fatto che le imprese transnazionali operino come attori distinti dagli Stati non ne diminuisce il ruolo di soggetti cui fanno capo doveri e obblighi molto specifici.

Nelle fonti di diritto internazionale è assodato che le imprese transnazionali possano creare regole speciali al loro interno, riguardo all'attribuzione di responsabilità, collegate al controllo o alla proprietà delle unità produttive (*Dichiarazione trilaterale Oil sui principi riguardanti le imprese multinazionali e la politica sociale*, 2006, sez. 6) o per stabilire un «legame d'investimento» (*Linee guida Ocse per le società multinazionali*, 2011). Tutti questi criteri non comportano necessariamente una responsabilità solidale.

Il diritto dell'Unione, in caso di violazione delle leggi sulla concorrenza, prevede la responsabilità delle singole imprese dell'impresa transnazionale. Le sanzioni sono comminate alle singole imprese, senza implicazioni automatiche per le imprese controllate, a meno che si possa fare ricorso alla nozione chiara e inconfutabile di entità economica unitaria. Il *Regolamento 1/2003 del Consiglio*, sull'applicazione delle regole di concorrenza, conferisce alla Commissione il potere di obbligare – mediante Decisione – le «imprese e associazioni di imprese interessate» a porre fine all'infrazione consta-

tata (art. 7). Si discute, al momento, sul fatto che, a seguito dell'adesione dell'Unione Europea alla Convenzione europea sui diritti dell'uomo, il regolamento andrebbe riveduto, al fine di assicurarne la conformità all'art. 6 della Convenzione.

Nel sistema del *Global compact* e dei *Principi Ruggie*, è opportuno ricordare che il Consiglio dei diritti umani dell'Onu ha approvato i principi guida nella sua Risoluzione 17/4 del 16 giugno 2011. I tre pilastri su cui poggiano i principi sono: dovere degli Stati di evitare la violazione dei diritti umani; responsabilità delle aziende di agire con diligenza, al fine di non violare tali diritti; accesso ai mezzi di tutela per le vittime degli abusi. Le imprese multinazionali sono descritte, nel Rapporto Ruggie, come «organi specializzati della società», chiamate a rispettare tutte le leggi e gli standard applicabili, senza creare nuovi obblighi di diritto internazionale. Anche in questo caso diritti e obblighi sono costruiti in modo da poter essere abbinati a specifici mezzi di tutela. Ad esempio, l'obbligo di comunicare i progressi sull'applicazione e l'attuazione dei principi prevede, secondo il *Global compact Onu*, che siano espulse le aziende inadempienti nella comunicazione.

È anche opportuno ricordare che una rete di norme consuetudinarie di diritto internazionale è costruita attorno alle imprese transnazionali a seguito di:

- obblighi nei confronti degli Stati, in conformità a norme specifiche e alle fonti di diritto internazionale;
- prassi ripetute e continue adottate unilateralmente;
- responsabilità nello stipulare gli accordi.

Le norme consuetudinarie di diritto internazionale non sono comparabili a norme giuridiche vincolanti, ma sono ampiamente percepite come linee guida da seguire, o standard da applicare, quando si individua un obiettivo. Tali norme diventano il mezzo per raggiungere un fine e contribuiscono a costruire un quadro di comportamenti virtuosi. Per questo, i meccanismi di attuazione delle stesse, siano essi mirati a prevenire le controversie, monitorare o migliorare il processo decisionale consensuale, diventano ugualmente importanti nella costruzione di un sistema di norme transnazionali che funziona bene.

All'interno dell'Unione non esistono norme armonizzate riguardanti i gruppi di imprese. È tuttavia opportuno ricordare che la Direttiva sul ravvicinamento delle legislazioni degli Stati membri in materia di licenziamen-

ti collettivi (Direttiva 98/59/CE del Consiglio) ha dato origine a interpretazioni in base alle quali l'azienda in cui i licenziamenti sono intimati è quella che deve avviare il processo di consultazione con i rappresentanti dei lavoratori, indipendentemente dal fatto che tale decisione strategica sia stata presa dalla società controllante (sez. 11 del preambolo). Un'altra fonte rilevante per i temi sviluppati in questo Rapporto è la Direttiva rifiuta 2009/38 CE, riguardante l'istituzione dei Comitati aziendali europei (Cae) nelle «imprese o nei gruppi di imprese di dimensioni comunitarie». L'obiettivo di questa Direttiva, che introduce modifiche sostanziali alla Direttiva 94/45 CE, è garantire «l'effettività dei diritti di informazione e consultazione transnazionale dei lavoratori». Questa formulazione è molto precisa, poiché riconosce che l'esercizio dei diritti deve correre parallelo alla transnazionalizzazione dell'impresa. Quest'ultima, ai sensi della Direttiva, deve avere sedi in due o più Stati membri.

L'art. 3 della Direttiva Cae definisce l'impresa «controllante» come impresa che può esercitare «un'influenza dominante su un'altra impresa (impresa controllata), in conseguenza, a titolo esemplificativo, della proprietà, della partecipazione finanziaria o delle norme che la disciplinano». Al fine di chiarire la nozione di «influenza dominante», si segnalano specifiche soluzioni che attengono alla struttura societaria dell'impresa transnazionale.

I riferimenti al diritto dell'Unione, riguardo agli sviluppi di diritto internazionale, sarebbero incompleti senza citare l'art. 2 del Trattato sull'Unione Europea, che garantisce il pieno rispetto dei diritti umani, in continuità con i valori e le tradizioni costituzionali comuni agli Stati membri. Il livello di consapevolezza in materia, al momento, è molto alto, come indicato dal fatto che la Commissione del Parlamento europeo per le libertà civili, la giustizia e gli affari interni ha affermato l'urgenza di sviluppare strumenti efficaci per garantire il rispetto dei diritti fondamentali all'interno dell'Unione (documento di lavoro II, 21.6.2013 PE514.699v01-00). La Commissione del Parlamento europeo afferma che con una Decisione della Commissione dell'Unione si dovrebbero precisare indicatori e criteri per misurare il pieno rispetto dei diritti fondamentali.

Seguendo questa indicazione, riteniamo che tutti i diritti fondamentali sanciti nel Trattato di Lisbona e nella Carta dei diritti fondamentali, compresi quelli di cui al capo IV dal titolo «Solidarietà», meritino di essere pienamente rispettati. L'art. 27 (diritto dei lavoratori all'informazione e alla consultazione nell'ambito dell'impresa) e l'art. 28 (diritto di negoziazione e

di azioni collettive) devono essere richiamati, in quanto centrali per le materie trattate in questo Rapporto.

Per completare i riferimenti al diritto dell'Unione, devono essere prese in considerazione le clausole orizzontali di cui agli artt. 8 e 9 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, per ribadire che la promozione dell'occupazione e il miglioramento delle condizioni di lavoro sono obiettivi dell'Unione, da perseguire attraverso il dialogo sociale a tutti i livelli, settoriali e transnazionali. Gli artt. 8 e 9 vincolano le istituzioni dell'Unione nelle loro iniziative. Occorre precisare che tali articoli pongono un obbligo ugualmente vincolante nei confronti degli Stati membri, quando a questi ultimi si chiede di perseguire gli obiettivi indicati dall'Unione.

3. Proposta di un quadro giuridico opzionale per gli Accordi transnazionali d'impresa (Tca)

3.1. «Opzionale» e «giuridico»: nessuna contraddizione

Dobbiamo spiegare cosa si intende per «quadro giuridico opzionale», in quanto questa formula potrebbe sembrare contraddittoria. *L'esercizio dell'opzione di aderire a un quadro giuridico è lasciata agli agenti negoziali, segnatamente a coloro che scelgono di attenersi a certe condizioni quando firmano un Tca. È anche opportuno chiarire il senso del termine «giuridico». Il quadro deve avere una base giuridica nel Trattato ed essere formalmente adottato con un atto giuridico dell'Unione Europea.* Produrrà, così, obblighi per gli Stati membri e per gli agenti negoziali, pur lasciando a questi ultimi la scelta di «aderire» a esso. Dagli obblighi nascenti in capo agli Stati risulterà la natura giuridicamente vincolante conferita ai Tca, riconoscendo segnatamente a tali contratti stipulati da imprese transnazionali una funzione normativa.

Il quadro giuridico opzionale deve essere concepito in totale conformità al diritto primario dell'Unione. Il suo ambito di applicazione prevede, fra le altre cose, che non vi sia distorsione della concorrenza nel mercato, attraverso un potenziamento delle scelte e delle opportunità riservate agli attori economici coinvolti. L'art. 173 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, nel prevedere che siano assicurate le «condizioni necessarie alla competitività dell'industria dell'Unione», punta a «promuovere un ambiente favorevole alla cooperazione tra imprese». *Consideriamo questa disposizio-*

ne della massima rilevanza nel discutere le modalità per migliorare la diffusione dei Tca. Essa è da intendersi complementare alle disposizioni in materia di dialogo sociale, citate in precedenza e incluse nel Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, Titolo X, sulla politica sociale.

Quella che intendiamo suggerire è l'adozione di una legislazione di sostegno, indirizzata alla libera iniziativa dei negozianti transnazionali. L'opzione, lasciata a questi ultimi, di utilizzare tale sostegno deve essere guidata dall'idea che ne conseguiranno relazioni contrattuali migliori e sarà raggiunta una maggiore certezza giuridica.

La legislazione deve essere «ausiliaria» per l'autonomia collettiva. Non deve pregiudicare le scelte autonome dei negozianti, riguardo all'inclusione delle materie da trattare nei Tca, né interferire con i contratti collettivi nazionali a tutti i livelli. La legge deve semplicemente circoscrivere l'ambito entro cui si sviluppano gli accordi, indicando le clausole essenziali e qualificanti che devono essere prese in considerazione dalle parti firmatarie.

3.2. Una Decisione del Consiglio «obbligatoria in tutti i suoi elementi»

Per esercitare le competenze dell'Unione e legiferare nelle materie fin qui descritte, segnatamente l'adozione di un quadro giuridico opzionale per i Tca, una Decisione sarebbe l'atto giuridico più idoneo (sezione I, capo 2 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, art. 288.4). La Decisione «è obbligatoria in tutti i suoi elementi». Se designa i destinatari, essa è obbligatoria solo nei loro confronti. Deve essere rispettata la «procedura legislativa ordinaria», in cui l'adozione congiunta da parte di Parlamento europeo e Consiglio deve far seguito a una proposta della Commissione (art. 289 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea). Inoltre, l'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che «un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo».

La soluzione che offriamo, per favorire un dibattito più ampio da proseguire fra le istituzioni europee e le parti interessate, mette in evidenza il ruolo degli Stati membri nel definire e attuare le norme per la conclusione dei Tca e la risoluzione delle controversie, lasciando comunque alle parti firmatarie piena libertà di aderire al quadro giuridico.

L'evoluzione che auspichiamo, a seguito dell'adozione di una Decisione vincolante per tutti gli Stati membri, è la costruzione di un contesto

giuridico solido e coerente in ogni ordinamento giuridico nazionale. Un vantaggio sarebbe la creazione di obblighi giuridici chiari per perseguire le finalità del dialogo sociale transnazionale. Il rispetto dei diritti sociali fondamentali (principalmente il diritto di associazione e contrattazione collettiva e il diritto di informazione e consultazione, sanciti sia nel diritto internazionale sia nel diritto dell'Unione) devono essere visti come fondamento essenziale di un comportamento virtuoso degli Stati. Ciò non violerebbe l'autonomia delle parti sociali; al contrario, gli Stati avrebbero, come nelle migliori tradizioni europee, solo un ruolo ausiliario nel sostenere l'assunzione di deliberazioni collettive. Gli Stati devono incoraggiare le migliori pratiche, sia, in primo luogo, collegate alla firma dei Tca sia, in secondo luogo, alla loro attuazione, in particolare riguardo alle clausole sulla mediazione. Una tale evoluzione sarebbe in linea con pratiche analoghe in atto nel diritto internazionale consuetudinario, quando quest'ultimo si occupa delle imprese multinazionali e le considera attori importanti negli ordinamenti giuridici nazionali e nel sistema delle norme internazionali.

La Decisione «obbligatoria in tutti i suoi elementi» deve includere la definizione di Tca e di tutte le clausole essenziali e qualificanti che indichiamo successivamente (sezione 4.2). Questo modello normativo deve essere formulato in termini generali e astratti, in modo da poter essere utilizzato da tutti i potenziali negoziatori degli accordi e, conseguentemente, rendere possibile la stipulazione e la vincolatività di tutti i potenziali Tca in ogni Stato membro.

In altre parole, il «quadro» includerebbe gli elementi essenziali che qualificano la natura transnazionale e collettiva dell'accordo. Gli Stati membri sarebbero responsabili di dare attuazione ai Tca in conformità alle tradizioni giuridiche nazionali e di monitorare i cambiamenti rilevanti che intervengono. Gli Stati membri sarebbero dunque, al contempo, promotori e custodi di queste nuove fonti volontarie transnazionali.

Ad esempio, qualora una nuova impresa controllata fosse inclusa nell'ambito di applicazione del Tca in un momento successivo alla sottoscrizione originale dell'accordo transnazionale d'impresa, la Decisione vincolante nei confronti degli Stati membri permetterebbe a detto Tca di produrre un effetto giuridico immediato. Lo Stato membro, sede della nuova controllata, dovrebbe essere infatti tenuto a ricevere tale informazione e a conformarsi a essa, in virtù della forza vincolante della Decisione.

Inoltre, attribuire agli Stati membri destinatari della Decisione la responsabilità della raccolta dei dati relativi alla gestione dei Tca faciliterebbe il ruolo della Commissione nell'elaborazione di indicatori. Il quadro giuridico opzionale deve infatti comportare, fra le altre clausole, l'obbligo di notificare alle autorità nazionali (da concepire in analogia con meccanismi di allerta previsti nelle linee guida Ocse) tutti i cambiamenti nella composizione dell'impresa transazionale, segnatamente l'inclusione di una nuova controllata o l'esclusione di una già esistente nel territorio nazionale considerato. Spetterebbe quindi allo Stato membro il compito di notificare alla Commissione tutti i cambiamenti nella composizione degli agenti negoziali, nonché di precisare il ricorso alla mediazione e ad altri mezzi alternativi per la risoluzione delle controversie.

La Decisione deve consentire agli Stati membri di svolgere una funzione di sostegno in relazione alle clausole normative dei Tca, come pure a quelle procedurali, contribuendo alla loro esecutività in ogni ordinamento giuridico nazionale, una volta che i firmatari abbiano chiaramente e autonomamente manifestato la volontà di aderire. Come atto giuridico dell'Unione Europea, la Decisione deve soddisfare l'obiettivo di sostenere le iniziative degli Stati membri all'interno di un sistema uniforme di vincoli giuridici, fissato dal quadro giuridico opzionale.

L'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea stabilisce che «un atto legislativo può delegare alla Commissione il potere di adottare atti non legislativi di portata generale che integrano o modificano determinati elementi non essenziali dell'atto legislativo». Tale disposizione potrebbe rivelarsi utile nello sviluppare le migliori pratiche per applicare i Tca uniformemente in tutti gli Stati membri. *Un sito internet gestito dalla Commissione dovrebbe diventare una fonte affidabile cui fare riferimento per tutte le informazioni pertinenti.* Attraverso questo mezzo di pubblicità si avrebbe conoscenza dei comportamenti virtuosi adottati dagli Stati membri e si darebbe sostegno alla cooperazione effettiva fra le amministrazioni degli Stati membri, seguendo l'ispirazione del Trattato di Lisbona. È opportuno ribadire che la Risoluzione del Parlamento europeo citata in precedenza (punto 11) indica positivamente il ruolo svolto dalla Commissione nel raccogliere e diffondere dati e informazioni.

L'art. 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea offre alla Commissione un vasto terreno di intervento, nell'ottica del perseguimento degli obiettivi di cui all'art. 151 del Trattato sul funzionamento

dell'Unione Europea. La Commissione «incoraggia la cooperazione tra gli Stati membri e facilita il coordinamento della loro azione» in numerosi settori della politica sociale. A parte promuovere ricerche e studi, la Commissione intraprende iniziative «finalizzate alla definizione di orientamenti e indicatori, all'organizzazione di scambi di migliori pratiche e alla preparazione di elementi necessari per il controllo e la valutazione periodici». Sono questi i campi in cui, ai sensi dell'art. 290 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, la Commissione può essere delegata ad adottare atti non legislativi che integrino o modifichino alcuni elementi della Decisione.

Il quadro giuridico stabile e rilevante cui fanno riferimento la Commissione e la Risoluzione del Parlamento europeo è rafforzato dalle fonti di diritto internazionale che riguardano le società multinazionali, rendendole responsabili per l'applicazione e l'esecuzione di principi e linee guida. La conclusione che suggeriamo è la seguente: *il dialogo sociale europeo deve essere interpretato come espressione dei diritti sociali fondamentali vincolanti sanciti nei Trattati ed elaborati in modo da diventare complementari a un diritto internazionale consuetudinario ugualmente vincolante.*

Tenendo conto di questo contesto generale, la Decisione «obbligatoria in tutti i suoi elementi» e rivolta agli Stati membri deve essere fondata sull'art. 152 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea. La funzione perseguita da questo atto giuridico non incide sull'autonomia delle parti firmatarie dei Tca. Il dialogo sociale riconosciuto a livello dell'Unione includerebbe quindi i Tca, come una delle tante espressioni dell'autonomia collettiva, attribuendo agli Stati membri il potere di rendere esecutivi gli accordi in conformità alle tradizioni giuridiche nazionali.

L'art. 152 comma 1 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea riconosce un ruolo istituzionale a quella che in precedenza era considerata una prassi. Questa importante innovazione implica, da un lato, il riconoscimento delle parti sociali nel diritto primario dell'Unione, dall'altro, conferma che esse sono emanazione delle diverse tradizioni nazionali. Pertanto, la nozione di «autonomia» del dialogo sociale europeo emerge in modo esauriente, non scissa su vari livelli, ma come dato intrinseco di ordinamenti giuridici paralleli. Inoltre, gli artt. 27 e 28 della Carta dei diritti fondamentali rappresentano i prerequisiti (ora vincolanti) per un miglioramento dei diritti sociali fondamentali a esercizio collettivo.

4. Atto giuridico dell'Unione Europea per la conclusione dei Tca e la risoluzione delle controversie

4.1. Base giuridica di una Decisione rivolta agli Stati membri

Nel suo *Staff Working Document* del 2012, la Commissione vede gli accordi transnazionali d'impresa (Tca) come un fattore emergente nel dialogo sociale europeo, che merita di essere promosso in linea con le disposizioni del Trattato, artt. 152, 153 (vedi sezione 2.1). Nella sua mozione per una Risoluzione del Parlamento europeo sulla contrattazione collettiva transfrontaliera e il dialogo sociale transnazionale, la Commissione Occupazione e affari sociali ha incoraggiato le parti sociali europee a promuovere gli accordi, secondo quanto previsto all'art. 155 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e, al tempo stesso, preservarne l'autonomia (vedi punto 14 della mozione). Questi punti sono ora parte integrante della già citata Risoluzione. In questo contesto, è abbastanza evidente che la ricerca di una base giuridica su cui fondare i Tca deve essere reperita nel quadro giuridico del dialogo sociale europeo e nelle sue disposizioni (artt. 152, 153, 154, 155, 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea).

È opportuno precisare che l'art. 152 costituisce un'importante innovazione, inserita nel Trattato di Lisbona. La sua struttura, tuttavia, può essere considerata un'anomalia se raffrontata alle altre configurazioni del Consiglio, come indicato nell'art. 16 del Trattato sull'Unione Europea. Infatti, la Decisione del Consiglio che modifica la configurazione del Consiglio, per riflettere le modifiche apportate dal Trattato di Lisbona², non cita il «Vertice sociale trilaterale per la crescita e l'occupazione» di cui all'art. 152.

Le parti sociali, nonostante le innovazioni introdotte nell'art. 152, sembrano confinate in un ruolo marginale, che preclude loro la possibilità di adottare valutazioni formali su ampie materie economiche e su tutte le altre materie che incidono sull'integrazione del mercato interno. Il mancato riconoscimento del Vertice sociale come configurazione speciale del Consiglio si scontra con l'importanza che le politiche sociali e occupazionali assumono per le decisioni principali da adottare a livello istituzionale. Nonostante questa anomalia (che dovrebbe essere oggetto di considerazioni specifiche a livello istituzionale), concordiamo con la Commissione quando ci-

² Decisione del Consiglio europeo del 16 settembre 2010 (2010/594/UE).

ta l'art. 152, considerandolo una fonte rilevante cui fare riferimento, al fine di includere i Tca nel dialogo sociale europeo.

È necessario inoltre fare riferimento anche all'art. 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, in base al quale la Commissione ha il compito di «incoraggiare la cooperazione tra gli Stati membri e facilitare il coordinamento della loro azione in tutti i settori della politica sociale», compreso il «diritto di associazione e la contrattazione collettiva tra datori di lavoro e lavoratori». La Commissione adempie al proprio ruolo definendo linee guida e indicatori e favorendo lo scambio di buone pratiche, affinché siano possibili azioni «periodiche di monitoraggio e valutazione». Il Parlamento europeo deve essere sempre informato³.

Può essere stabilito un legame fra le iniziative della Commissione ai sensi dell'art. 156 del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea e il ruolo energico svolto dalla stessa, nel corso degli anni, nel raccogliere i dati sui Tca⁴, diffondere le informazioni, condurre le proprie ricerche e promuovere il lavoro dei gruppi di esperti. È anche importante che le indagini condotte sotto l'egida di una istituzione europea diventino strettamente collegate alle ricerche promosse nel frattempo dall'Organizzazione internazionale del lavoro (Oil)⁵ e dall'Istituto sindacale europeo (Ise)⁶. Esiste una convergenza fra istituti di ricerca e attori internazionali nel promuovere standard simili, quando si tratta di inquadrare le deliberazioni collettive transnazionali in schemi di riferimento più chiari. Ci sono buoni motivi per ritenere che una simile iniziativa (per promuovere la diffusione di standard comuni) possa essere intrapresa dall'Oil, allo scopo di conferire certezza giuridica ai Tca a livello globale.

Crediamo che tutte queste attività debbano essere ulteriormente migliorate. Esse devono divenire azioni parallele mirate a rafforzare il dialogo sociale e a spingere verso l'adozione di un quadro giuridico opzionale. Il Tito-

³ Riferimenti all'art. 156 in Alaimo A. (2012), *Transnational Company Agreements and Sectoral Social Dialogue: Parallel Lines, no Convergence?*, in Leonardi S. (a cura di), *Transnational Company Agreements*, Roma, Ediesse, pp. 81-82.

⁴ Vedi <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=978&langId=en>.

⁵ Papadakis K. (a cura di) (2008), *Cross-Border Social Dialogue and Agreements: An Emerging Global Industrial Relations Framework?*, Ginevra, Istituto internazionale per gli studi sul lavoro/Organizzazione internazionale del lavoro.

⁶ Schöman I., Jagodzinski R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V., Jaspers T. (a cura di) (2012), *Transnational Collective Bargaining at Company Level. A new Component of European Industrial Relations?*, Bruxelles, Istituto sindacale europeo.

lo del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea sulla politica sociale offre un complesso coerente di norme per sviluppi ulteriori del dialogo sociale europeo, come quelli approfonditi in questo Rapporto.

Il ruolo della Commissione come facilitatore dinamico del dialogo sociale è stato anche istituzionalmente riconosciuto e coerentemente perseguito negli anni, tramite l'adozione di una Decisione per istituire «comitati di dialogo settoriale» in conformità all'obbligo previsto dal Trattato (Tce all'epoca) di «sviluppare il dialogo fra le parti sociali a livello europeo»⁷. Questa fonte si è dimostrata estremamente utile nel forgiare un nuovo livello di contrattazione europea, ben al di là della pratica precedente delle «commissioni congiunte». Anziché provocare un semplice effetto di ricaduta, la decisione del 1998 è servita a determinare criteri chiari di rappresentatività e a istituzionalizzare l'iniziativa delle parti sociali. Queste ultime sono chiamate a «presentare una richiesta congiunta per partecipare al dialogo a livello europeo» (art. 1). È risaputo che, a seguito di questo intervento giuridico, il dialogo sociale settoriale è notevolmente cresciuto nel corso degli anni.

Questo Rapporto intende porre in rilievo le intuizioni che sono alla base del lancio del dialogo sociale settoriale e adeguarle allo scenario, molto più complesso, della contrattazione collettiva transnazionale. *In particolare, il punto più importante da sottolineare è che, al fine di introdurre uno schema giuridico, previsto nell'atto europeo, l'iniziativa è stata lasciata finora alle parti sociali.* Un'iniziativa analoga (che approfondiremo più avanti) è quella che gli agenti negoziali transnazionali dovrebbero intraprendere per avviare un quadro giuridico facoltativo.

4.2. Contenuti di un quadro giuridico opzionale per i Tca

4.2.1. Clausola di adesione

Le parti sociali devono esprimere chiaramente la loro volontà di beneficiare del quadro giuridico opzionale, così come definito dal diritto dell'Unione Europea. La clausola iniziale del Tca deve quindi specificare questa scelta, oltre alla possibilità, per le parti firmatarie, di accedere al processo di mediazione che consigliamo di porre in essere con l'intervento della Commissione europea. Spetta alle parti sociali che negoziano gli accordi scegliere di

⁷ Decisione della Commissione del 20 maggio 1998, che istituisce comitati di dialogo settoriale per promuovere il dialogo fra le parti sociali a livello europeo (98/500 CE).

aderire al quadro giuridico che suggeriamo di istituire nel diritto dell'Unione. È questa, in definitiva, la posizione espressa dalla Commissione nello *Staff Working Document* del 2012 (vedi sezione 2.1.).

Le imprese transnazionali e i rappresentanti dei lavoratori possono autonomamente decidere che tale quadro giuridico non rappresenti un valore aggiunto per loro, quindi possono continuare a negoziare testi che non saranno disciplinati dalle norme che a essa fanno riferimento. Questa scelta preclude la certezza giuridica riguardo agli effetti dei Tca e non permette di accedere a criteri chiari per la firma degli accordi, né di adottare la procedura di mediazione che suggeriamo di istituire.

4.2.2. Parti firmatarie del Tca

Sono numerosi, oggi, gli attori che negoziano e siglano Tca. Per essere coerenti con la base giuridica scelta (vedi sezione 4.1.), suggeriamo di limitare a determinati attori l'accesso al quadro giuridico opzionale.

Dal lato dei datori di lavoro, ipotizziamo che il Tca sia firmato dal rappresentante legale della direzione generale dell'impresa transnazionale controllante per conto di tutte le imprese controllate. Naturalmente questo non impedisce ai rappresentanti legali delle imprese controllate di firmare congiuntamente il testo. Giuridicamente, la direzione generale dell'impresa transnazionale controllante non è il datore di lavoro dei dipendenti delle varie controllate, ma sarebbe praticamente impossibile prevedere che il Tca sia firmato congiuntamente dai rappresentanti legali di tutte le imprese controllate. Come illustreremo successivamente, l'accordo deve comunque specificare che il rappresentante legale della direzione centrale dell'impresa transnazionale controllante è dotato di un apposito mandato per negoziare a nome delle imprese controllate⁸.

Dal lato dei lavoratori, consigliamo che il Tca sia firmato da almeno una federazione sindacale europea o da due federazioni sindacali nazionali. Naturalmente il Comitato aziendale europeo (Cae) dovrebbe essere coinvolto nel processo negoziale, o addirittura firmare congiuntamente il Tca se le altre parti firmatarie sono d'accordo. In questo modo si valorizza il rapporto

⁸ Una posizione analoga è adottata da Lo Faro A. (2012), *Bargaining in the Shadow of «Optional Frameworks»? The Rise of Transnational Collective Agreements and EU Law*, in *European Journal of Industrial Relations*, XVIII, 2, p. 11. La certezza giuridica, secondo l'autore, è rilevante negli accordi collettivi non assistiti dal ricorso al conflitto.

di collaborazione tra federazioni europee e Cae, che ha sempre dato dimostrazione di efficacia. Ma, per accedere al quadro giuridico opzionale, il Cae non può essere la sola parte firmataria dalla parte dei lavoratori. Se così fosse, sarebbe un rischio eccessivo per la determinazione dei diritti e dei doveri che scaturiscono da un Tca, non avendo il Cae competenze ulteriori rispetto a quelle individuate dalla direttiva Cae. Siamo d'accordo, al riguardo, con la posizione assunta dalla Confederazione europea dei sindacati in varie occasioni.

In relazione alle competenze specifiche dei comitati di impresa in paesi come la Germania, l'Austria, l'Olanda e altri paesi con legislazioni simili, le parti negozianti dovrebbero assicurarsi, sin dal principio, che il futuro Tca non interferisca con le prerogative riconosciute dall'ordinamento nazionale a questi soggetti.

4.2.3. *Divulgazione dei contenuti del mandato*

Suggeriamo che i Tca rispecchino scelte autonome degli agenti negoziali, come per il mutuo riconoscimento della rappresentatività e dei poteri negoziali. Tuttavia il quadro giuridico opzionale deve chiarire che un prerequisito che l'impresa transnazionale deve avere per negoziare un accordo è la divulgazione dei meccanismi concordati per il controllo esercitato dalla direzione centrale su tutte le altre entità dell'impresa transnazionale situate all'interno e all'esterno dell'Unione Europea⁹. Non crediamo, a differenza di quanto previsto nella direttiva Cae, che si debba stabilire una soglia riguardo al numero di dipendenti dell'impresa transnazionale. L'idea deriva da vari esempi che emergono dal diritto internazionale consuetudinario, in base ai quali le direzioni centrali delle imprese transnazionali controllanti prendono l'iniziativa in quanto entità legali che esercitano il controllo, a prescindere dall'entità numerica del personale occupato.

È ragionevole affermare che diritti di natura procedurale, come l'informazione e la consultazione, analogamente alla già citata Direttiva sui licenziamenti collettivi, debbano essere esercitati nell'ambito delle imprese controllate che risentono maggiormente degli effetti correlati alle scelte adotta-

⁹ Schöman I. (2012), *Transnational Collective Bargaining: in Search of a Legal Framework*, in Schöman I., Jagodzinski R., Boni G., Clauwaert S., Glassner V., Jaspers T. (a cura di), *Transnational Collective Bargaining at Company Level. A new Component of European Industrial Relations?*, Bruxelles, Ise, p. 221.

te. Ad esempio, se la disciplina della mobilità dei lavoratori di un'impresa transnazionale rientra nei contenuti di un Tca, per migliorare le opportunità di lavoro o per evitare licenziamenti per motivi economici l'informazione e la consultazione devono essere dirette ai rappresentanti dei lavoratori di tutte le aziende interessate da tali procedure.

Se, adesso, volgiamo la nostra attenzione agli agenti negoziali che rappresentano i lavoratori occupati all'interno dell'impresa transnazionale – e segnatamente all'interno di tutte le imprese poste sotto il controllo della direzione centrale – osserviamo che linee guida sono state adottate da alcune federazioni sindacali europee (Etuf), al fine di vincolare gli associati all'osservanza delle stesse¹⁰. Queste scelte sono, in tutti i modi, espressione della libertà sindacale positiva esercitata da sindacati sovranazionali, che operano, rispetto alle associazioni nazionali, come un'organizzazione di secondo livello. Le federazioni nazionali sono, in base allo specifico mandato conferito alle Etuf, vincolate per l'esecuzione dei Tca a livello nazionale. Quando una Etuf firma un accordo, si raggiunge la conclusione formale di un processo dinamico di negoziazione e l'applicazione del Tca deve essere garantita a livello nazionale.

Per quanto riguarda i lavoratori, la divulgazione del mandato rappresenta un elemento essenziale per qualificare l'accordo come «collettivo» e per perseguire tutti gli interessi collettivi in gioco. *Tuttavia, le norme per gestire il mandato – voto a maggioranza, rappresentanza intersettoriale, omogeneità delle norme in tutti i settori, diritti di veto – devono essere interamente lasciate all'autoregolamentazione dei sindacati.*

4.2.4. Campo di applicazione del Tca e cambiamenti nella composizione dell'impresa transnazionale

Il Tca deve definire chiaramente il proprio campo di applicazione. Deve citare le condizioni in base alle quali un'impresa controllata rientra (o non rientra) nell'ambito del Tca. Riteniamo che l'accordo debba contenere un'appendice con una lista nominativa di tutte le controllate che rientrano nel Tca. Deve anche precisare la procedura applicabile qualora un'impresa

¹⁰ IndustriaAll, European Metalworkers' Federation (Emf), European Mine, Chemical and Energy Workers' Federation (Emcef), European Federation of Public Service Unions (Epsu) e European Trade Union Federation Textile, Clothing and Leather (Tlc-Etuf) hanno adottato procedure per la negoziazione degli accordi con le imprese transnazionali.

controllata esca dall'impresa transnazionale o nel caso in cui una nuova controllata entri a farne parte.

4.2.5. Clausola di non regresso

Alcune caratteristiche tipiche dell'attuale pratica di contrattazione sono: espansione delle materie trattate nei Tca; adozione di politiche e linee guida da parte delle federazioni sindacali europee per la divulgazione del mandato e obbligo di firmare gli accordi, se necessario di concerto con i Comitati aziendali europei; ricorso alle clausole su sistemi alternativi di risoluzione delle controversie, in particolare alle clausole sulla mediazione; monitoraggio e valutazione riguardo all'applicazione delle clausole (sia procedurali sia normative) nei Tca.

Vi è incertezza circa il coordinamento dei Tca con altri livelli di contrattazione a livello nazionale, e si teme una sovrapposizione fra i vari accordi collettivi. *Tutte queste incertezze non favoriscono la promozione dell'efficienza nella contrattazione collettiva e finiscono con l'ostacolare un'ulteriore integrazione del mercato interno europeo.* Gli accordi devono invece essere visti come fattore potenziale per una maggiore mobilità di aziende e lavoratori, oltre che come stimolo per l'occupazione e la crescita.

Pertanto, consigliamo che un Tca occupi un livello negoziale a sé stante, distinto dai contratti collettivi settoriali nazionali e dai contratti aziendali. Al fine di sostenere questo punto, riteniamo che gli accordi debbano includere clausole di non regresso. Prendiamo a prestito questa terminologia dal diritto secondario dell'Unione Europea, in particolare dalle direttive in materia di politica sociale e da una selezionata giurisprudenza della Corte di Giustizia dell'Unione Europea. La clausola di non regresso è descritta meglio come «clausola di trasparenza». Tale clausola pone a carico dei legislatori nazionali, nella fase di trasposizione delle direttive, l'onere di provare che, se interviene un peggioramento degli standard nazionali, questo non dipende dal diritto dell'Unione. Si tratta, piuttosto, di un'espressione dei parlamenti sovrani nazionali, che scelgono in modo indipendente di cambiare l'equilibrio delle tutele all'interno degli ordinamenti nazionali.

I Tca, analogamente, non possono imporre modifiche peggiorative degli standard in materia di lavoro, né delle condizioni di lavoro concordate a livello nazionale, sia settoriale sia aziendale. Gli agenti negoziali nazionali sono tuttavia liberi di avviare, se necessario, forme di contrattazione concessiva o che introduca misure temporanee, ad esempio per combattere gli effetti della

crisi economica e finanziaria. Inoltre, le imprese transnazionali sono vincolate da principi di ordine pubblico in tutti gli Stati in cui operano. Riguardo ai fondamentali diritti umani e sociali, gli Stati hanno l'obbligo di prevenire gli abusi e garantire la piena osservanza dei diritti individuali e collettivi all'interno dei loro territori.

4.2.6. *Risoluzione interna delle controversie*

Il Tca deve precisare la responsabilità comune delle parti firmatarie riguardo alla sua attuazione. Deve anche indicare meccanismi di ricorso per i lavoratori che rientrano nell'ambito di applicazione dell'accordo. Riteniamo che debbano essere istituite «strutture di mediazione» in ogni paese in cui si trovi un'impresa controllata o un'impresa che comunque sia parte dell'impresa transnazionale. Dovrebbe essere questo il luogo di incontro di rappresentanti dell'impresa e dei lavoratori per risolvere potenziali conflitti. Se, all'interno di tali strutture, non si raggiunge un esito consensuale, spetta alle parti firmatarie trovare una soluzione. Se non riescono a raggiungerne una, esse possono decidere di accedere alla procedura di mediazione esterna istituita dalla Commissione europea, come suggerito in questo Rapporto (*infra* punto 4.3).

4.2.7. *Data e luogo della firma*

Il Tca deve precisare data e luogo della firma.

4.2.8. *Data di scadenza e regole per promuovere il rinnovo*

Il Tca deve precisare se è firmato per un tempo determinato o indeterminato. Nel primo caso, devono essere chiaramente indicate la data di scadenza dell'accordo e le eventuali procedure che potrebbero condurre le parti firmatarie a siglare un nuovo accordo. Nel secondo caso, il Tca deve illustrare le regole riguardanti la cessazione dell'accordo.

4.2.9. *Obbligo di notifica del Tca e delle successive modifiche*

Se si accetta il quadro giuridico opzionale e si firma un Tca secondo i criteri in essa indicati, tutti i cambiamenti che intervengono successivamente, in particolare riguardo alla divulgazione del mandato da entrambe le parti, la rinegoziazione dell'accordo dopo la data di scadenza e i possibili ampliamenti del campo di applicazione del Tca, devono essere notificati alla Commissione europea o ad autorità nazionali da individuare (possibilmente alle

«strutture di mediazione» citate in precedenza), incaricate di monitorare l'andamento della contrattazione transnazionale europea. Il testo dell'accordo transnazionale d'impresa deve espressamente indicare l'obbligo per le parti firmatarie di notificare tali cambiamenti.

4.3. Vantaggi nell'accedere a un quadro giuridico opzionale: la procedura di mediazione

La negoziazione dei Tca punta a sviluppare il dialogo sociale nelle imprese transnazionali. Oltre a definire le regole comuni che si applicano ai dipendenti delle imprese controllate che hanno sede negli Stati membri dell'Unione Europea, gli accordi illustrano l'importanza attribuita dalle parti firmatarie al dialogo sociale come modo per rafforzare la cultura aziendale comune e migliorare le prestazioni economiche dell'azienda. Costruire relazioni basate sulla fiducia fra direzione e rappresentanti dei lavoratori è una delle priorità per le parti firmatarie dei Tca.

In questo contesto, le parti firmatarie affermano chiaramente – e noi riportiamo questo aspetto nelle interviste realizzate con alcuni negoziatori di Tca (vedi l'allegato al Rapporto) – che non è loro intenzione adire le vie legali, anche qualora scaturiscano difficoltà nell'attuazione dell'accordo. I rappresentanti dei lavoratori sono convinti del valore aggiunto offerto dal livello transnazionale del dialogo sociale e consapevoli delle sfide che potrebbero derivare dall'attuazione dei Tca per le direzioni centrali delle imprese transnazionali. La loro priorità, quindi, è far sì che l'accordo dia luogo a un miglioramento continuo dei contenuti definiti nell'accordo, nonché un dialogo onesto riguardo alle sfide e ai modi per superarle, anziché aspettare un rispetto immediato di tali principi in tutte le imprese controllate dalla società. Pertanto, adire le vie legali per garantire il rispetto del Tca non è un'opzione valida per i rappresentanti dei lavoratori, che, come per i rappresentanti dell'azienda, sono molto scettici riguardo al possibile intervento di un tribunale in caso di difficoltà derivanti dall'attuazione di un accordo. I rappresentanti dei lavoratori affermano chiaramente che, cominciando ad adire le vie legali, il rischio sarebbe di vedere le aziende rifiutarsi di firmare nuovi Tca.

Sembra esistere così un ampio consenso fra le parti firmatarie degli accordi sul fatto che spetta loro il compito di risolvere i conflitti che potrebbero derivare dall'attuazione di tali accordi. Di fatto, molti Tca contengono disposizioni sulla risoluzione delle controversie che coinvolgono le parti fir-

matarie. Tuttavia, per i casi (che ci auguriamo rari) in cui fallisca il meccanismo interno, è interessante analizzare i vantaggi di un metodo facoltativo di risoluzione delle controversie e descriverne il potenziale contenuto. Tale analisi sarà condotta dopo aver definito i termini più importanti e presentato le disposizioni riguardo a tale aspetto nei Tca.

4.3.1. Definizioni

Nelle relazioni industriali è possibile distinguere due tipi di controversie: le controversie sui diritti e le controversie sugli interessi. Le controversie sui diritti riguardano l'attuazione o l'interpretazione dei diritti definiti in un accordo esistente. Inversamente, le controversie sugli interessi concernono la determinazione di diritti e obblighi o la modifica di quelli già esistenti. Le controversie sugli interessi sono tipiche della contrattazione collettiva, laddove il contratto collettivo non esiste o è in fase di negoziazione. Il nostro rapporto sui Tca approfondisce le controversie sui diritti legate all'attuazione o all'interpretazione degli accordi.

Secondo il *Libro verde sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia civile e commerciale* (COM(2002)196 definitivo), i metodi di risoluzione alternativa delle controversie possono essere definiti come processi extragiudiziali condotti da terze parti neutrali. In taluni casi, un tribunale può affidare la risoluzione alternativa della controversia a una terza parte. Il nostro Rapporto, tuttavia, approfondisce le risoluzioni alternative convenzionali decise dalle parti in materia di controversie legate ai Tca.

I meccanismi di risoluzione alternativa delle controversie possono assumere, potenzialmente, tre forme: conciliazione, mediazione e arbitrato. Benché tutte e tre le forme comportino l'intervento di una terza parte, i ruoli sono diversi:

- *l'arbitrato* punta a sostituire le decisioni giudiziarie. La terza parte è chiamata a emettere una decisione che è vincolante per le parti della controversia. Secondo il *Libro verde sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia civile e commerciale*, l'arbitrato è più vicino a una procedura quasi-giudiziaria che a una risoluzione alternativa delle controversie. Le parti firmatarie dei Tca, come le parti sociali in generale, sono riluttanti sul ricorso all'arbitrato per risolvere le loro controversie, in quanto esso indebolisce chiaramente la loro autonomia. Non adatteremo questa opzione;

- la *conciliazione* è la più informale delle tre forme di risoluzione delle controversie. La terza parte non esprime un suggerimento formale su come

risolvere la controversia, ma si limita a riunire le parti nella controversie, aiutandole a raggiungere un accordo. In teoria, la conciliazione può essere utilizzata sia per le controversie sui diritti sia per quelle sugli interessi. Nella pratica, viene quasi esclusivamente utilizzata nelle controversie sugli interessi. Non riteniamo, pertanto, che la conciliazione sia un modo appropriato per risolvere le controversie sui diritti legati ai Tca;

- la *mediazione* è la forma più diffusa di risoluzione alternativa delle controversie. La terza parte formula solo una raccomandazione per le parti coinvolte nella controversia; queste ultime sono libere di attenersi o meno. Questa forma di risoluzione protegge l'autonomia delle parti sociali e viene comunemente utilizzata per risolvere le controversie sui diritti. Fra queste tre diverse forme di risoluzione alternativa delle controversie, riteniamo che la mediazione rappresenti il meccanismo più appropriato per le parti firmatarie dei Tca.

4.3.2. Disposizioni sulla risoluzione delle controversie nei Tca

Attualmente sono pochi gli accordi che contengono disposizioni sulla risoluzione delle controversie. Se esistono, tali disposizioni sono in genere abbastanza vaghe e non definiscono procedure chiare. L'unico principio chiaro che i Tca stabiliscono è che spetta alle parti firmatarie il compito di risolvere eventuali controversie derivanti dall'attuazione o dall'interpretazione dell'accordo.

Ad esempio, l'accordo quadro europeo sull'integrazione professionale dei giovani concluso fra Safran e IndustriAll recita: «in caso di controversie derivanti da o collegate all'applicazione e all'interpretazione di questo accordo del gruppo, le parti si impegnano a risolverle fra di loro. IndustriAll e la direzione si impegneranno a trovare una soluzione amichevole a tali controversie, in tempi ragionevoli e con spirito di collaborazione».

In modo analogo, l'accordo europeo sull'uguaglianza professionale fra donne e uomini stipulato fra Gdf-Suez e le federazioni sindacali europee IndustriAll ed Epsu spiega che, se è impossibile risolvere i conflitti a livello locale, le parti firmatarie si incontreranno per trovare una soluzione: «in caso di vertenza (mancata conformità all'accordo e alla sua applicazione) e in caso di processo locale che non porti a un accordo, la questione può essere sottoposta, con tutta la necessaria documentazione riguardante la vertenza, alle federazioni europee. Viene quindi organizzata una riunione fra una delegazione delle federazioni europee e la direzione generale al fine di

studiare la problematica e le misure appropriate per trovare una soluzione alla vertenza».

Infine, un altro esempio è fornito dalla procedura di risoluzione delle controversie definite nell'accordo in materia di gestione e anticipazione alla ArcelorMittal siglato con la federazione europea dei metalmeccanici: «preso la direzione generale di ArcelorMittal viene costituito un organo di conciliazione con pari rappresentanza per entrambe le parti, al fine di giungere a una conciliazione per qualsiasi controversia potenziale derivante dall'interpretazione o dall'attuazione del presente accordo. Solo questo organo di conciliazione può risolvere la controversia; la sua decisione è definitiva. L'organo è composto dalle squadre negoziali del presente accordo. [...] Prima di sottoporre la controversia all'organo di conciliazione, direzione e sindacati devono affrontare la questione attraverso le specifiche commissioni nazionali, seguendo le tradizionali prassi nazionali».

In taluni casi viene coinvolto anche il Comitato aziendale europeo nella risoluzione delle controversie legate a un Tca, anche se non ha firmato congiuntamente l'accordo. Alcuni accordi specificano la legislazione applicabile e la giurisdizione competente, oltre alla versione linguistica che prevale. Se il Tca stabilisce di essere disciplinato da una legge nazionale, eventuali controversie derivanti dall'accordo rientrano nella competenza dei rispettivi organi giurisdizionali.

4.3.3. Vantaggi di un metodo esterno facoltativo di risoluzione delle controversie per i Tca

Al fine di rafforzare ulteriormente le disposizioni sulla risoluzione delle controversie in molti accordi, è importante sviluppare parallelamente un metodo esterno facoltativo di risoluzione. Quest'opzione offrirebbe alle parti firmatarie una possibilità aggiuntiva di mantenere il dialogo sociale e salvaguardare il Tca, anche nel caso in cui non riescano a raggiungere un consenso fra di loro sulla soluzione a un conflitto legato al Tca.

Attualmente, in questi casi, le parti firmatarie possono ignorare il conflitto perché il Tca continua a produrre altri effetti positivi, oppure possono decidere di infrangere lo schema di obblighi reciproci su cui poggia l'accordo. I rappresentanti dei lavoratori possono anche considerare di scioperare per influenzare l'azienda. Riconosciamo che il diritto di sciopero è garantito nel diritto primario dell'Unione Europea (art. 28 della Carta dei diritti fondamentali) e può essere esercitato entro i limiti definiti dalle leggi nazio-

nali. Tuttavia, il ricorso al conflitto dovrebbe essere considerato come *ultima ratio* per i sindacati firmatari dei Tca. Offrire, quindi, un metodo alternativo di risoluzione delle controversie può essere considerato un modo per mantenere e rafforzare il dialogo sociale transnazionale. Inoltre, lo sviluppo di un tale metodo può costituire un elemento aggiuntivo per impedire che sia le parti firmatarie sia gli eventuali terzi adiscano le vie legali in caso di conflitto legato a un Tca.

Lo sviluppo di un metodo alternativo di risoluzione delle controversie per i Tca può basarsi sull'esperienza di metodi simili che esistono per le relazioni industriali a livello nazionale in numerosi Stati membri dell'Unione, e che hanno mostrato la loro utilità rispetto alla risoluzione dei conflitti. La maggior parte dei metodi alternativi di risoluzione delle controversie sono forniti dalle stesse parti sociali. In caso di insuccesso, possono sempre accedere alle strutture pubbliche. Nella maggior parte dei casi questi metodi sono volontari per quanto riguarda la decisione di adottarli e, successivamente, di accettarne l'esito.

Nella sezione seguente, delineremo gli elementi principali di un metodo alternativo di risoluzione delle controversie per i Tca.

4.3.4. Proposta di processo di mediazione per le parti firmatarie dei Tca

Basandosi sull'esperienza positiva dei sistemi nazionali, numerosi documenti europei sottolineano l'importanza di creare un meccanismo facoltativo di risoluzione alternativa delle controversie a livello transnazionale, per aiutare le parti sociali a risolvere i loro conflitti. Appare particolarmente opportuno utilizzare in via prioritaria un simile meccanismo per i conflitti legati ai Tca.

Nella sezione su «anticipazione e gestione dei cambiamenti», inserita nella Comunicazione del 28 giugno 2000 (*Agenda per la politica sociale*, COM(2000)379 definitivo), la Commissione sottolinea la necessità di creare strumenti per la prevenzione dei conflitti (e la relativa mediazione) fra le parti sociali. Nello stesso documento la Commissione annuncia di consultare le parti sociali sulla necessità di stabilire a livello europeo i meccanismi volontari in materia di mediazione, arbitrato e conciliazione per la risoluzione dei conflitti. In linea con questo, il Consiglio europeo tenuto il 14-15 dicembre 2001 a Laeken sottolineava «l'importanza di prevenire e risolvere i conflitti sociali, e soprattutto i conflitti sociali transnazionali, tramite meccanismi volontari di mediazione, in merito ai quali la Commissione è tenuta a presentare un documento di riflessione».

Nel 2002 la Commissione ha pubblicato il *Libro verde sulla risoluzione alternativa delle controversie in materia civile e commerciale* [COM(2002)196 finale], contenente una sezione sulla risoluzione alternativa delle controversie nel campo delle relazioni industriali. Basandosi sul *Libro verde*, il 21 maggio 2008 è stata adottata una Direttiva su determinati aspetti della mediazione in materia civile e commerciale. Benché la Direttiva in questione non si occupi di relazioni industriali o di rapporti di lavoro, taluni dei principi che contiene possono ispirare un possibile quadro per un meccanismo di risoluzione alternativa delle controversie per i Tca:

- il processo di mediazione deve applicarsi solo alle controversie riguardanti i Tca e non sostituire alcun tipo di mediazione fra le parti sociali a livello nazionale. Non deve applicarsi ai diritti e agli obblighi su cui le parti non sono libere di decidere;

- solo le parti firmatarie del Tca possono ricorrere al processo di mediazione. Non è quindi disponibile per i dipendenti della società transnazionale, né per terze parti;

- il processo di mediazione deve essere volontario. Entrambe le parti devono essere d'accordo sul ricorso a tale processo e possono mettersi fine in qualsiasi momento;

- la Commissione deve incoraggiare l'informazione alle parti firmatarie dei Tca su come contattare i mediatori e le organizzazioni che forniscono servizi di mediazione;

- per garantire la necessaria fiducia reciproca in materia di riservatezza, effetto sui periodi di prescrizione e limitazione, riconoscimento ed esecuzione degli accordi frutto di mediazione, la Commissione deve incoraggiare, con ogni mezzo ritenuto appropriato, la formazione dei mediatori e l'introduzione di meccanismi efficaci di controllo della qualità relativamente alla fornitura di servizi di mediazione.

Il ricorso al processo di mediazione deve essere limitato alle parti firmatarie dei Tca che hanno scelto di applicare il quadro giuridico facoltativo. La possibilità di utilizzare questo processo volontario di mediazione è, di fatto, uno dei vantaggi derivanti dalla conformità a questo quadro.

Riguardo ai mediatori, le parti firmatarie di ogni Tca devono sceglierli liberamente. Per aiutare le parti firmatarie, la Commissione può redigere un elenco di mediatori fra gli esperti giuridici o i membri dello staff della Commissione e offrirlo ai negoziatori degli accordi come prima opzione per esercitare questa scelta.

Laddove la soluzione di una controversia dovesse dimostrarsi troppo complessa per una soluzione nazionale, il caso dovrebbe essere sottoposto alla Commissione europea. Questa dovrebbe fornire dei mediatori, selezionati in una lista di esperti indipendenti, e quindi gestire la controversia a Bruxelles presso la Direzione generale Occupazione, affari sociali e pari opportunità.

5. Passi successivi verso un quadro giuridico opzionale per i Tca

Le istituzioni dell'Unione Europea hanno sottolineato la necessità di un quadro giuridico opzionale per i Tca, nella misura in cui esso rispetti l'autonomia delle parti sociali, non limiti lo sviluppo del dialogo sociale transnazionale, né interferisca con i livelli nazionali di contrattazione collettiva. Molti soggetti da noi intervistati, coinvolti nella negoziazione e nell'attuazione degli accordi, hanno anche confermato il loro interesse a tale quadro giuridico opzionale, in particolare qualora questo offrisse la possibilità di accedere a un processo esterno di mediazione, in caso di conflitto fra le parti firmatarie.

Questo Rapporto intende offrire una soluzione per lo sviluppo di tale quadro giuridico facoltativo per i Tca. La ricerca di una solida base giuridica nel diritto primario dell'Unione e il riconoscimento del ruolo svolto dalla *soft law* sono entrambi prerequisiti essenziali per le parti sociali che si prefiggano l'obiettivo di ottenere certezza giuridica quando stipulano contratti collettivi.

Le proposte che formuliamo non implicano modifiche del Trattato. Al contrario, si basano su fonti da interpretare in modo innovativo. Ricordiamo, ad esempio, il riferimento alle disposizioni del Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea, titolo XVII (Industria) e titolo X (Politica sociale), tutte riguardanti il miglioramento della circolazione delle imprese e della manodopera nel mercato interno e la diffusione delle migliori pratiche. Pertanto, il riferimento agli atti che devono essere delegati alla Commissione, al fine di integrare o persino modificare l'atto giuridico adottato, è della massima rilevanza nell'architettura complessiva della nostra proposta.

Suggeriamo che la proposta sia discussa nei prossimi mesi fra la Confederazione europea dei sindacati e le federazioni sindacali europee più attive nella negoziazione dei Tca. In una seconda fase, questa discussione deve es-

sere estesa agli esponenti del mondo accademico, agli esperti della Commissione europea, ai componenti del Parlamento europeo e ai rappresentanti delle piccole e medie imprese, imprese transnazionali e Business Europe. Queste varie sedi di dibattito possono portare a completare o modificare la proposta in svariati punti, in particolare circa i contenuti del quadro opzionale e l'organizzazione della procedura di mediazione.

Se occorre raggiungere una convergenza sulle clausole essenziali da includere nei Tca, la Commissione deve scegliere di far circolare tali informazioni fra le parti sociali, favorendo l'adozione delle migliori pratiche, all'avvio dei negoziati. Potrebbe quindi prendere avvio una fase sperimentale, in vista di successive iniziative. Linee guida e indicatori possono arricchire la contrattazione transnazionale europea e farla sviluppare ulteriormente.

Una tale ricerca aperta e flessibile dovrebbe riunire le principali parti interessate al quadro giuridico opzionale per i Tca, successivamente indurre la Commissione europea a proporre l'adozione di una Decisione al Consiglio. È questo l'auspicio espresso con forza dagli autori di questo Rapporto, scritto su richiesta della Confederazione europea dei sindacati.

ALLEGATO

Risultati delle interviste con le parti sociali

Per integrare e sostenere la nostra analisi riguardante un quadro giuridico facoltativo per gli accordi transnazionali d'impresa (Tca), abbiamo deciso di effettuare alcune interviste telefoniche con rappresentanti, sia aziendali sia sindacali, coinvolti personalmente nella negoziazione e nell'attuazione dei Tca. Le interviste sono state condotte a giugno e luglio 2013, e ripropongono tutte la stessa struttura*. In questa sezione ne presentiamo i risultati principali riguardo alle motivazioni delle parti sociali che negoziano gli accordi, al processo negoziale, al processo attuativo dei Tca e alle relative esperienze e aspettative in materia di risoluzione delle controversie.

1. Motivazioni delle parti sociali

Tutti gli interpellati concordano sul fatto che la negoziazione dei Tca sia possibile solo nelle aziende transnazionali che vantano una lunga tradizione e una certa cultura in materia di dialogo sociale presso le direzioni generali, nonché una buona esperienza nell'ambito del processo di informazione e consultazione a livello europeo. La stragrande maggioranza degli accordi, infatti, è stata negoziata all'interno di società che dispongono di un Comitato aziendale europeo (Cae). Ciò non significa che il Cae faccia necessariamente parte della squadra negoziale, spesso però prende l'iniziativa di suggerire la negoziazione del Tca e, quanto meno, viene consultato dalle federazioni sindacali europee. Il campo di applicazione del Tca può includere paesi europei diversi da quelli che rientrano nel Cae, poiché l'applicazione dell'accordo non richiede, in genere, la presenza di un numero minimo di dipendenti nel paese.

La fiducia fra le parti sociali è la condizione chiave per la negoziazione dei Tca. L'importanza della fiducia è rafforzata dalla mancanza di un quadro giuridico. Il fatto di aver già dimostrato il potenziale e il valore aggiunto del dialogo sociale a livello europeo favorisce chiaramente la negoziazione degli accordi. Ciò spiega, inoltre, perché le società possono negoziare numerosi Tca.

* La struttura dell'intervista e l'elenco degli intervistati sono riportati nell'allegato al presente rapporto.

Dopo aver testato questo strumento per un particolare aspetto delle relazioni industriali, le parti firmatarie spesso aprono nuove negoziazioni su altre tematiche. In generale, la negoziazione del secondo o del terzo Tca è più semplice, perché le parti sociali possono basarsi sull'esperienza del primo accordo.

Una motivazione comune delle parti firmatarie dei Tca è il rafforzamento del dialogo sociale a livello europeo. Esse ritengono che il dialogo sociale rafforzi il coinvolgimento e l'impegno dei dipendenti, di conseguenza la competitività delle società. I Tca, inoltre, sono considerati avere una maggiore legittimità, quindi una maggiore efficacia sulle pratiche a livello locale rispetto alle decisioni unilaterali della direzione.

Per la direzione centrale, la negoziazione di un Tca contribuisce allo sviluppo di una cultura aziendale comune fra i dipendenti delle diverse controllate. Ciò è particolarmente importante per le società che, poco tempo prima, si sono fuse o hanno acquisito controllate in altri paesi, nonché per le società dotate di un'organizzazione molto decentrata. La definizione di principi comuni nel campo delle relazioni industriali è un modo concreto per mostrare ai dipendenti il valore aggiunto dell'appartenenza a un gruppo transnazionale di aziende. Questa motivazione influenza la scelta delle tematiche dei Tca. Molti accordi riguardano salute e sicurezza, diversità e ristrutturazione. Tematiche che sono sufficientemente oggettive per i dipendenti e che consentono di definire principi generali che devono essere applicati a contesti specifici.

2. Processo negoziale

Data la mancanza di un quadro giuridico di riferimento, il processo negoziale diverge in ampia misura da un Tca all'altro. Mentre alcuni degli intervistati accoglierebbero con favore un quadro giuridico che indichi chiaramente le parti firmatarie, altri apprezzano l'attuale libertà che consente loro di trovare la soluzione più appropriata per il loro contesto specifico. Sembra quindi importante che l'adesione al quadro giuridico rimanga facoltativa.

Per il datore di lavoro, è la direzione centrale delle risorse umane che conduce, in genere, le negoziazioni. I direttori centrali naturalmente possono informare i direttori delle risorse umane locali della negoziazione del Tca, ma non è certo questa la norma per tutte le società transnazionali. In molti casi, i dirigenti locali vengono a conoscenza dell'accordo solo dopo la fir-

ma delle parti sociali. Per i lavoratori, è possibile coinvolgere diversi attori nelle negoziazioni.

Numerosi Tca vengono negoziati con i membri del Cae. Il vantaggio di questa soluzione è che i membri conoscono il contesto specifico della società e i componenti della direzione centrale. Ciò può inoltre favorire sinergie fra l'attuazione del Tca e le procedure generali di informazione e consultazione all'interno del Cae. Il problema, tuttavia, consiste nel fatto che il Cae non dispone del potere di negoziare gli accordi. Per questa ragione, in alcune società la direzione centrale ha chiesto ai sindacati nazionali di nominare dei rappresentanti per la negoziazione del Tca fra i membri del Cae. In questi casi i membri del Cae non negoziano in nome del Comitato stesso, ma in nome e per conto dei sindacati nazionali, il che è più in linea con le tradizioni del diritto del lavoro.

Alcuni dei nostri intervistati hanno citato un secondo problema relativo a questa soluzione. La negoziazione di un Tca con i membri del Cae o con i rappresentanti dei sindacati nazionali necessariamente determina la formazione di una squadra negoziale molto ampia. Non è raro avere più di 30 rappresentanti dei lavoratori intorno al tavolo negoziale. Il coinvolgimento di un ampio gruppo di rappresentanti dei lavoratori nel processo negoziale, pur favorendo l'appartenenza collettiva al Tca, e quindi la sua attuazione futura, presenta alcune sfide. Innanzitutto, una squadra negoziale ampia, composta da rappresentanti di diverse imprese controllate, implica costi importanti in termini di trasporti e traduzioni. In secondo luogo, il processo negoziale si complica, senza necessariamente garantire un valore aggiunto al testo finale del Tca. Possono essere necessarie fino a otto riunioni per raggiungere un accordo sul testo finale dell'accordo.

Un numero sempre maggiore di società decide quindi di negoziare il Tca con una o più federazioni sindacali europee, che ottengono il mandato di negoziare dai sindacati degli Stati in cui la società ha imprese controllate. Secondo la direzione centrale, questa soluzione presenta il vantaggio di negoziare con una piccola squadra di professionisti esperti in Tca. In genere, tale processo negoziale dura meno di sei mesi e viene finalizzato in tre-quattro riunioni. La federazione sindacale europea spesso presenta alla direzione centrale il progetto di accordo già approvato dai sindacati nazionali.

Inoltre, la negoziazione con le federazioni sindacali europee consente l'ampliamento dell'ambito del Tca ai paesi europei che non sono direttamente rappresentati all'interno del Cae. Ad esempio, il Tca di ArcelorMit-

tal relativo alla gestione e all'anticipazione dei cambiamenti, negoziato con la Federazione europea dei metalmeccanici, copre 21 paesi europei, mentre il Cae comprende solo rappresentanti di nove paesi.

Negoziare con le federazioni sindacali europee non significa che il Cae non sia coinvolto nel processo. Innanzitutto, le federazioni sindacali europee rifiutano di negoziare i Tca se il Cae è contrario. In secondo luogo, il Comitato viene informato del processo e consultato sul contenuto dell'accordo. In alcuni casi, il segretario del Cae viene persino integrato nella squadra negoziale. Infine, il Cae viene coinvolto nell'attuazione e nel monitoraggio del Tca.

3. Attuazione dei Tca

I soggetti da noi intervistati riconoscono che attuare i Tca non è un compito facile, poiché all'interno dell'Unione Europea il diritto del lavoro e le tradizioni di dialogo sociale sono molto diverse da paese a paese. Le aziende che negoziano i Tca dispongono di una direzione centrale che crede nel valore del dialogo sociale, ma alcuni dirigenti locali delle imprese controllate potrebbero non condividere quest'analisi e considerare i principi definiti nell'accordo un vincolo o, comunque, non una priorità mirata al rafforzamento dei risultati economici della società. È quindi essenziale che la direzione centrale e i rappresentanti dei lavoratori sottolineino innanzitutto l'importanza strategica del Tca, incoraggiando e sostenendo i dirigenti locali nella sua attuazione.

La mancanza di un quadro giuridico di riferimento per i Tca induce le parti firmatarie a definire specifiche procedure di monitoraggio. In molti casi, i dirigenti locali devono riferire sui progetti sviluppati in linea con il Tca. Queste informazioni vengono discusse nel corso delle riunioni che si tengono almeno una volta l'anno fra le parti firmatarie. Questi meccanismi di rapporto sono un chiaro segnale, per i dirigenti locali, dell'attenzione che la direzione centrale rivolge al Tca.

I Tca contengono principi generali da trasformare in progetti concreti a livello locale. Ad esempio, gli accordi che riguardano le pari opportunità potrebbero ipotizzare lo sviluppo, da parte delle dirigenze locali, di azioni specifiche volte a promuovere la diversità fra alcune categorie di lavoratori; gli accordi incentrati sulla formazione potrebbero presupporre l'organizzazione di

programmi di formazione specifici finalizzati all'adattamento ai futuri cambiamenti a livello locale. Lo scopo non è definire una serie di diritti specifici, ma stimolare il dialogo sociale a tutti i livelli societari. Ciò non significa che il Tca debba necessariamente tradursi in contratti collettivi nazionali. Tuttavia è comunque importante che i contratti collettivi nazionali, se esistenti, rispettino i principi definiti nel Tca. Questo approccio a lungo termine spiega anche perché, secondo tutti i soggetti da noi interpellati, nonostante le difficoltà di attuazione degli accordi, lo scopo è evitare di adire le vie legali.

Molti dei nostri intervistati hanno evidenziato che i cambiamenti del contesto economico potrebbero influenzare l'attuazione degli accordi. In alcuni casi, le nuove difficoltà economiche possono creare problemi ai dirigenti locali e impedire loro l'attuazione del Tca. È quindi importante rendere il Tca flessibile, per quanto possibile, al fine di consentire l'adattamento alle nuove circostanze economiche, senza dover porre fine all'accordo.

4. Risoluzione delle controversie

Tutti i nostri intervistati hanno affermato che sono poche le controversie fra le parti firmatarie dei Tca. Poiché non esiste l'obbligo di negoziarli, le società che decidono di intraprendere tale strada dispongono di una direzione centrale motivata a sviluppare il dialogo sociale a livello europeo e disposta a fare del proprio meglio per rispettare gli impegni assunti. Anche se non è possibile adire le vie legali, il mancato rispetto di un Tca avrebbe un impatto negativo sull'immagine aziendale, sia fra i dipendenti sia presso l'opinione pubblica. In genere, se i dirigenti locali non danno immediata attuazione all'accordo, la direzione centrale interviene rapidamente per risolvere il problema. Gradualmente, tali esempi mostrano ai dirigenti locali l'importanza del Tca e vengono così indotti a rivedere il loro comportamento. In questo modo, nel tempo, il numero di controversie tende a diminuire.

Diverse persone, fra quelle da noi intervistate, ritengono che potrebbe risultare utile sviluppare un meccanismo esterno per la risoluzione delle controversie. È stato ribadito che tale meccanismo dovrebbe coinvolgere sia le parti sociali sia una terza parte neutrale, accettata dalle parti firmatarie dell'accordo. Sono state citate esperienze positive di mediazione a livello nazionale e a livello settoriale europeo (tavola rotonda ad alto livello sul futuro dell'industria siderurgica europea) che potrebbero ispirare il meccanismo dei Tca.

Schema dell'intervista

A – Negoziazione degli accordi transnazionali d'impresa

- 0 – *Da chi è partita l'iniziativa di negoziare il Tca?*
0 - Se l'iniziativa è partita dall'azienda: da chi, al suo interno?
1 - Se l'iniziativa è partita dai rappresentanti dei lavoratori: da chi, fra di loro?
2 - È stato difficile convincere l'altra parte ad avviare le negoziazioni?
- 1 – *Quali erano gli obiettivi nel negoziare il Tca?*
0 - Ritenete che questi obiettivi fossero diversi da quelli dei rappresentanti dei lavoratori?
1 - Questi obiettivi sono stati realizzati?
- 2 – *Prima di negoziare, avete contattato altre aziende già firmatarie di Tca?*
0 - Se sì, qual è stato il loro riscontro?
1 - Avete contattato altri attori?
2 - Avete letto altri Tca?
- 3 – *Chi era coinvolto nel processo negoziale?*
0 - Da parte della direzione?
1 - Da parte dei lavoratori?
2 - Riguardo agli attori locali, da entrambe le parti?
- 4 – *Come sono stati selezionati questi attori?*
0 - Vi sono state discussioni sulla composizione della squadra negoziale?
1 - Se sì, come sono stati risolti?
- 5 – *Quanto è durato il processo negoziale?*
0 - Quando sono iniziate le negoziazioni?
1 - Quanti incontri sono stati organizzati?
2 - Avete incontrato difficoltà durante le negoziazioni?
- 6 – *Chi ha firmato il Tca?*
0 - Vi sono state discussioni su chi dovesse firmare?
1 - Se sì, in che modo sono state risolte?
- 7 – *Secondo voi, quali sono gli elementi più interessanti del Tca?*

B – Attuazione dell'accordo transnazionale d'impresa

- 8 – *Come è stato diffuso il Tca?*
0 - Quali azioni sono state intraprese dalla direzione?
1 - Quali azioni sono state intraprese dai rappresentanti dei lavoratori?
- 9 – *Il Tca ha portato a eventuali negoziazioni a livello nazionale?*
0 - Se sì, quali attori sono stati coinvolti?
1 - Gli accordi nazionali differiscono dal Tca?
2 - Se sì, in che misura?
- 10 – *In che modo viene monitorata l'attuazione del Tca?*
0 - Chi è coinvolto nel monitoraggio?
1 - Sono stati definiti indicatori?
2 - È stato istituito un processo specifico di risoluzione delle controversie?
- 11 – *Sono insorti conflitti nell'attuazione del Tca?*
0 - Se sì, su quali tematiche?
1 - Come vengono risolti tali conflitti?
- 12 – *È stato programmato di rinegoziare il Tca?*
0 - Questa ulteriore negoziazione coinvolge gli stessi attori intervenuti nell'accordo iniziale?
2 - Cosa si desidera ottenere in questa ulteriore negoziazione?
- 13 – *Secondo voi, in che misura un Tca diverge da un accordo collettivo nazionale?*
0 - Se viene rilevata una differenza, si ritiene che essa sarebbe utile qualora i Tca fossero considerati accordi collettivi?
- 14 – *Ritenete che un processo esterno di mediazione possa essere utile per risolvere i conflitti fra le parti firmatarie di un Tca?*
0 - Se sì, chi deve essere coinvolto in questa mediazione?
1 - Chi deve poter accedere a questo processo di mediazione?
- 15 – *Avete ulteriori osservazioni?*

Elenco dei rappresentanti dei datori di lavoro intervistati

Stéphanie Berthom, Gdf-Suez, 18 luglio 2013.

Giulia Gemmiti, Enel, 23 luglio 2013.

Hugues Fauville, ArcelorMittal, 2 luglio 2013.

Leva Ivandoust, Areva, 18 giugno 2013.

Elenco dei rappresentanti dei lavoratori intervistati

Isabelle Barthes, IndustriAll, 3 luglio 2013.

Jaquet, Schneider Electric, 15 luglio 2013.

ABSTRACT

Questo Rapporto si occupa principalmente del diritto dell'Unione Europea, cercando di offrire prospettive giuridiche alla questione controversa degli accordi transnazionali d'impresa (Tca, Transnational company agreements), così da suggerire un quadro giuridico opzionale entro cui collocare gli accordi applicabili all'interno dei confini dell'Unione. Al fine di ampliare l'orizzonte del nostro lavoro, e con esso le possibili scelte legislative da operare, saranno proposti alcuni riferimenti anche a fonti di diritto internazionale. Il metodo suggerito è collegato al fatto che i Tca sono firmati da imprese transnazionali, e che queste operano sia nell'Unione sia al di fuori di essa.

TOWARDS A LEGAL FRAMEWORK FOR TRANSNATIONAL COMPANY AGREEMENTS. REPORT TO THE EUROPEAN TRADE UNION CONFEDERATION

This report deals primarily with EU law and attempts to offer legal perspectives to the controversial issue of Transnational Company agreements (TCAs), in order to suggest an optional legal framework for agreements enforceable within the boundaries of the Eu. However, references to international law will also be offered, in order to broaden the horizon of our work and add viewpoints to potential options in policy-making. This approach is related to the fact that TCAs are signed by Transnational Companies (TCs) and the latter operate within the Eu as well as outside of it.