IRES

GLOBALIZZAZIONE
E DIRITTI DEI LAVORATORI

INTERNAZIONALIZZAZIONE DELLE IMPRESE ITALIANE
E INIZIATIVA CONTRATTUALE DEL SINDACATO

A cura di Salvo Leonardi

Roma, febbraio 2006

Il rapporto che presentiamo è il frutto del rinnovato impegno con cui la CGIL, ed il suo istituto di ricerca – l'IRES –, intendono rivolgersi ai cruciali temi della globalizzazione e dell'impatto che essa tende a determinare sui sistemi di relazioni industriali edificati nel corso dei decenni nell'ambito sociale e politico europeo.

Al fine di contribuire a creare le condizioni perché l'iniziativa contrattuale sia in futuro all'altezza dell'ampiezza e della rilevanza del fenomeno, è stato deciso un progetto di indagine per misurare i risultati della contrattazione relativamente ai processi di internazionalizzazione delle imprese e identificare strumenti e contenuti possibili di una più estesa ed efficace iniziativa contrattuale e sindacale.

Concepita dalla Segreteria Confederale, di concerto con alcuni dipartimenti (internazionale, attività produttive e reti e servizi) e con l'IRES, la ricerca che presentiamo è stato curata da Salvo Leonardi.

I capitoli 1, 3, 4 e 5 sono stati scritti da Salvo Leonardi; il capitolo 2 (ancora non ultimato) da Stefano Palmieri e Riccardo Sanna

Sommario:

Introduzione
A cura dell'Ufficio Internazionale della CGIL *(da fare)*

Cap. 1
Globalizzazione e diritti sociali: un preambolo

Cap. 2
Le imprese italiane nella globalizzazione.
Cifre e mappe della delocalizzazione

Cap. 3
Organismi internazionali, imprese multinazionali e clausola sociale
1 L'ILO e i "core labour standards"
2. Il concetto di "decent work" e i diritti sindacali
3. L'OCSE e le linee-guida per le multinazionali
4. Accordi commerciali e clausole sociali
5. Codici etici di condotta
6. La responsabilità sociale dell'impresa
7. Accordi collettivi internazionali
8. *Sindacati mondiali* e *"Union Corporate Networks*
9. Un modello di regolazione macro-regionale: il NAFTA

Cap. 4
Relazioni industriali e diritto comunitario del lavoro

Prima parte
Il dialogo sociale a livello comunitario

Parte seconda
Dialogo sociale e relazioni industriali europee a livello di gruppo e di settore

Parte terza
Delocalizzazioni e diritto comunitario: informazione e consultazione in caso di trasferimenti e licenziamenti collettivi

Cap. 5
Delocalizzazioni e contrattazione collettiva
1. Concertazione tripartita e accordi interconfederali
2. I contratti collettivi nazionali di settore

3. La contrattazione aziendale
4. I diritti di informazione e consultazione: profili giuridici e aspetti problematici

Allegato
Scheda riepilogativa dei testi aziendali utilizzati

INTRODUZIONE

A cura dell'Ufficio Internazionale della CGIL

Cap. 1

GLOBALIZZAZIONE E DIRITTI SOCIALI: UN PREAMBOLO

1. A volte vi sono parole, espressioni, la cui forza evocativa è in grado di descrivere ed interpretare un'intera fase storica, quand'anche dovesse trattarsi – ed è il caso della nostra epoca – di una fase di transizione. Una di queste parole è oggi *globalizzazione*. Basterà passare in rassegna la pubblicistica più recente nel vasto campo delle scienze sociali per accorgersi come la nozione di globalizzazione ricorra puntualmente per descrivere le dinamiche e le turbolenze che attraversano questo fine millennio[1]. Il suo uso comune segnala come tutte le nuove questioni del nostro tempo – dalla liberalizzazione delle barriere commerciali e dei vincoli spazio-temporali che un tempo definivano l'ambito statuale dell'intervento politico, alle nuove opportunità offerte dalle tecnologie dell'informazione e della comunicazione, dai nuovi modi di intendere la produzione e l'organizzazione del lavoro all'affermazione di valori e stili di vita sempre più orientati alla contaminazione e alla ibridazione multi-culturale, all'insicurezza, alla solitudine e al rischio incombente su ognuno di noi – abbiano assunto un carattere sempre più ineludibile e pervasivo.

Secondo la sintetica ed efficace definizione che della globalizzazione ci offre il sociologo inglese Anthony Giddens, il termine designa: "l'intensificazione di relazioni sociali mondiali che collegano tra loro località molto lontane, facendo sì che gli eventi locali vengano modellati da eventi che si verificano a migliaia di chilometri di distanza e viceversa"[2]. Identificando un insieme di processi che operano su scala mondiale, il concetto assume – per *dimensione* e *intensità* – una chiara connotazione spaziale. Esso implica infatti un accrescimento nei livelli di interazione, interconnessione e/o interdipendenza tra gli stati e le società che

[1] Per un'agile introduzione al tema suggeriamo, fra i tanti, D. Zolo, *Globalizzazione. Una mappa dei problemi*, Laterza, 2004.

[2] A. Giddens, *Le conseguenze della modernità. Fiducia e rischio, sicurezza e pericolo*, Il Mulino, 1994; p. 71.

costituiscono la comunità mondiale. Ma anche, assieme all'allargamento, un approfondimento dei processi globali[3].

Le cause di questo processo sono molteplici e assai complesse. Pur non potendosi considerare del tutto nuove – si pensi solo all'internazionalizzazione prodotta dalle multinazionali nei trascorsi decenni – esse segnano oggi un inedito accorciamento dei rapporti spazio-temporali che presiedono alla produzione e alla commercializzazione di merci e servizi.

Le nuove opportunità fornite nel campo delle tecnologie informatiche e della comunicazione (dai canali satellitari, alla telefonia mobile, ad internet e alla posta elettronica, all'inglese come lingua globale) hanno consentito nell'ultimo decennio un'imponente crescita dell'interscambio commerciale internazionale ed una intensificazione dei flussi finanziari e degli investimenti diretti all'estero (IDE)[4].

La fine del blocco dei paesi socialisti e l'apertura della Cina al mercato hanno dischiuso alle imprese nuove opportunità per la produzione e commercializzazione delle merci, ridisegnando la divisione internazionale del lavoro e la sua topografia. Migrazioni e turismo di massa, favorite – fra l'altro – dalla rivoluzione nei trasporti e dalla contrazione dei costi di viaggio, hanno assunto proporzioni senza precedenti. Un insieme di fattori che, come mai in passato, parrebbe confermare le analisi e le profezie di McLuhan, col suo "villaggio globale", o di Paul Virilio, con la sua tesi sulla "fine della geografia".

La *de-concentrazione* e la *de-massificazione* del lavoro prodotta dal cambiamento del paradigma organizzativo socio-tecnico, determinano un processo di *de-territorializzazione* dell'impresa e del ciclo produttivo che rompe ogni ancoraggio con i confini fisici del territorio, urbano o nazionale che sia. *"Made in the world"* – è stato scritto – sembra essere l'unica espressione corretta per descrivere oggi

---

[3] A. McGrew and P. Lewis, *Globalisation and the nation state*, Policy Press, Cambridge, 1992. Giacomo Marramao distingue il significato di *globalizzazione* da quello, in uso in alcuni paesi di lingua latina, di *mondializzazione*. Il primo proviene da *Globus*, concetto geografico che attiene al profilo della terra come globo circumnavigabile. Scaturisce dall'era delle grandi scoperte geografiche. Evoca navigatori, cartografi e uomini di ventura. Descrive oggi un'epoca di uniformazione tecnico-economica. La seconda nozione discenda da quella di *Mundus*: concetto storico-politico, concernente una scala ed un ordine sempre più universalistico degli eventi. Scaturisce dall'era moderna e post-illuministica. Evoca interrogativi classici di filosofia della storia e della politica. Descrive oggi una crescente differenziazione etico-culturale. G. Marramao, *Passaggio a Occidente*, Bollati Boringhieri, 2003; p. 15 e ss.

[4] Sull'argomento, fra i tanti, F. Parenti (a cura di), *Gli spazi della globalizzazione. Flussi finanziari, migrazioni e trasferimenti di tecnologia*. Diabasis, 2004.

la provenienza della maggior parte dei manufatti in commercio. La globalizzazione rende le economie sempre più interdipendenti attraverso un processo socioeconomico centrifugo, il cui motore è rappresentato da attori economici individuali: le *transnational corporations*[5].

Ci si è tuttavia chiesti in quale misura tali processi possono ritenersi del tutto inediti, o piuttosto una mera conferma – su scala maggiore – di processi in atto da secoli. Le risposte offerte dagli studiosi su questo importante punto sono state tutt'altro che univoche, sia sul versante dell'analisi teorica che su quella del giudizio politico. Held e McGrew, nei loro numerosi studi sulla globalizzazione, offrono un riepilogo sufficientemente chiaro e convincente del confronto in atto fra *continuisti* e *discontinuisti*, nonché – più in generale – fra *globalisti* ed *antiglobalisti*[6].

Una tesi "continuista" è quella secondo la quale la globalizzazione non costituisce oggi un fenomeno inedito, bensì un tratto che si iscrive in una tendenza di lunga durata, originata nell'era delle grandi scoperte geografiche e scientifiche, e accelerata durante la *belle epoque* delle grandi potenze imperiali. Ognuna delle presunte peculiarità dell'attuale globalizzazione rappresenterebbe in realtà una mera variazione *quantitativa* di qualcosa che è in atto da secoli. I flussi negli scambi commerciali e le migrazioni di massa non sarebbero oggi molto più impetuosi che in passato. In qualche caso persino minori che alla fine dell'Ottocento. Valori quali quelli di democrazia, tolleranza e discussione pubblica non sono una prerogativa esclusiva dell'Occidente e della sua storia, ma risultano ben presenti anche in altre culture, come quella indiana, confuciana e finanche in quella islamica[7]. La divisione internazionale del lavoro sarebbe anch'esso un fatto tutt'altro che nuovo e oggi se ne starebbe solo ridefinendo la nuova geografia. E' vero che i processi globali condizionano sempre più la sfera locale, me vi è anche più d'un motivo per ritenere che quest'ultima – a livello di società civile – sia ancora in grado preservare spazi relativi di autonomia, "etnicizzandone" gli effetti attraverso un processo continuo di negoziazione e adattamento che si situi in sintonia col proprio specifico bagaglio antropologico, culturale ed estetico[8].

---

[5] Nel 2001 se ne contavano circa 65.000, con 850.000 filiali straniere e 54 milioni di lavoratori. Di queste solo una percentuale esigua ha il suo quartier generale fuori dagli Stati Uniti, dall'UE o dal Giappone. Delle 500 maggiori società multinazionali del mondo, la rivista *Fortune* ne attribuiva poco più di una ventina a paesi diversi da quelli appartenenti alla suddetta "triade".

[6] D. Held, A. McGrew, *Globalismo e antiglobalismo,* Il Mulino, 2003.

[7] A. Sen, *La democrazia degli altri,* 2004, Mondadori, 2004.

[8] Così R. Robertson, *Globalizzazione. Teoria sociale e cultura globale,* Asterios Editore, 1999; A. Sen, *Globalizzazione e libertà*, Rizzoli, 2002; A. Appadurai,

Di ben altro parere il filone che interpreta la globalizzazione in termini di drastica discontinuità rispetto al passato, di una rottura epocale, tale da rendere obsolete le categorie tradizionali del pensiero politico e filosofico[9]. Un'ampia e frastagliata famiglia teorica, alla quale si iscrivono, con ampie sfumature di tono, le svariate teorie del "post-" (*moderno; nazionale; democratico; umano; industriale; fordista; keyensiano; etc.*)[10]. Sovranità, popolo, Stato-nazione, centro/periferia, pubblico/privato, sarebbero tutte nozioni derivate dalla modernità, inadeguate a comprendere la natura e l'entità dei processi in atto. La globalizzazione ne sovvertirebbe infatti significato e portata esplicativa. La sfera locale e comunitaria dei legami sociali tradizionali verrebbe dissolta dagli effetti molteplici ed erosivi della globalizzazione, con effetti a cascata in termini di de-tradizionalizzazione dei legami sociali, secolarizzazione dei costumi, razionalizzazione progressiva degli ordinamenti politico-giuridici degli stati.

La fase attuale si caratterizzerebbe come una "una conseguenza della modernità", un allargamento della modernità dalla società al mondo[11]; con le parole di Max Weber: "una singolarità che si universalizza"[12]. Per i più ottimisti saremmo in presenza di una nuova benefica tappa della modernità, dell'umanesimo universalista post-rinascimentale e post-illuministica. Da qui la preferenze, accordata in alcuni ambiti del pensiero socio-politico contemporaneo, per espressioni diverse da quella in voga di "post-modernità", come ad esempio "modernità riflessiva" (Lash, Giddens; 1999), "seconda modernità" (Beck, 1999) o "iper-modernità" (Marramao, 2003).

Come già per i "continuasti", anche fra i "discontinuisti" è possibile distinguere fra "scettici" e "apologeti". Per i primi saremmo in presenza di una rottura effettiva e catastrofica dei vecchi assetti che avevano fino a tempi recenti consentito un certo grado di autonomia e diversificazione culturale, di democrazia politica e sociale, di equità distributiva. Stato e movimenti sociali nazionali lasciano il passo al dominio assoluto e incondizionato del capitale. Una prevaricazione

---

Modernità in polvere, Maltemi, 2003; M. Maffesoli, *Il tempo delle tribù*, Guerini & Associati, 2005. Su questa linea interpretativa anche gli autori che si rifanno agli studi post-coloniali e ai c.d. *"Subaltern studies"* (Bhabha, Spivak, Loomba, ed altri ancora). Per una introduzione a questo filone della pubblicistica contemporanea si veda la raccolta di saggi, curata da S. Mezzadra, *Diritto di fuga. Migrazioni, cittadinanza, globalizzazione*, Ombre Corte, Verona, 2002.

[9] Per tutti, A. Giddens, *Le conseguenze della modernità*, Il Mulino, 1994; M. Albrow, *The Global Age: State and Society Beyond Modernità*, Polity Press, Cambridge, 1997.

[10] D. Harvey, *La condizione della modernità*, Il Saggiatore, 1993.

[11] A. Giddens, *op. cit.*

[12] M. Weber, *Sociologia della religione* (1921), Edizioni Comunità, 2002, 4 voll..

unilaterale della globalizzazione occidentale su tutte le sfere locali e sui mondi vitali presenti sulla terra, che produce omologazione rassegnata oppure resistenza fondamentalista. I valori delle libertà e dei diritti individuali della persona non sarebbero universali bensì un portato tipico, peculiare ed inesportabile della storia – post-illuminista – dell'Occidente[13].

A questo filone si possono iscrivere, da angolature visuali e politiche diverse e in qualche caso opposte, ma tutte accomunate da un sostanziale pessimismo politico, sia i teorici *dell'Occidentalizzazione del mondo*[14] e della *fine della storia*[15] che quelli *dello scontro di civiltà*[16], del *McJhiad contro il McWorld*[17]. Per tutti costoro una globalizzazione regolata non è di fatto possibile ed il conflitto identitario e fondamentalista è destinato a contrassegnare ancora per qualche tempo i rapporti umani ed internazionali.

Discontinuisti ma ottimisti, se non proprio apologetici, sono invece quanti considerano la globalizzazione come un inedito e straordinario insieme di opportunità per abbattere vecchie tirannie, estendere il rispetto dei diritti umani, edificare nuove democrazie, allargare la base produttiva e i consumi di massa su scala globale, favorire nuove forme di coordinamento politico globale ed interregionale, immaginare risposte globali a problemi che insorgono localmente[18].

I diritti umani, secondo questa prospettiva, non costituirebbero una peculiarità circoscrivibile al solo Occidente, ma vanno intesi in chiave universalistica e come tali da assumere e rispettare in qualsiasi angolo del globo. Perché dovremmo seguire le idee locali, si chiede Martha

---

[13] Un umanesimo ed un universalismo giuridico nei riguardi del quale si è posto un vasto fronte critico di intellettuali, fra i quali ci limitiamo a ricordare Danilo Zolo, *Chi dice umanità. Guerra, diritto ed ordine globale*, Einaudi, 2000. Tale critica si è essenzialmente incentrata intorno a due piani di ragionamento, esplicitati chiaramente – e ampiamente sviluppati – in *Signori della pace*, Carocci, 1998: a) la critica della concezione razionalistica e normativistica del diritto espressa da quelle correnti di ispirazione kantiana-kelseniana, che si rifanno al c.d. *giusglobalismo*, o *globalismo dei diritti*; b) la critica del pregiudizio etnocentrico (europeo e occidentale) di una cultura giuridica, che – scrive: "mentre si produce in un progetto di unificazione del mondo si mostra singolarmente indifferente nei confronti delle tradizioni politiche, culturali e giuridiche diverse da quelle occidentali". Una critica dell'Occidente e del suo "fondamentalismo umanitario", che su un raffinato piano teorico riflette un sentire comune molto diffuso e radicato in seno al movimento altermondialista. Di tenore analogo J. Gray, *Endgames: Questions in Late Modern Political Thought*, Polity Press, Cambridge, 1997.

[14] S. Latouche, *L'Occidentalizzazione del mondo*, Bollati Boringhieri, 1994.

[15] F. Fukujama, *La fine della storia e l'ultimo uomo*, Rizzoli,1996.

[16] S. Huntington, *Lo scontro delle civiltà e il nuovo ordine mondiale*, Garzanti, 1996.

[17] B. R. Barber, *Jihad vs. McWorld*,, Il Mulino, 2000.

[18] Riteniamo che le teorie di Antonio Negri e Michale Hardt, a proposito di ciò che loro chiamano *Impero*, possono essere iscritte in questa schiera.

Nussbaum, piuttosto che le idee migliori che possiamo trovare?[19] Il diritto romano, la Magna Carta e l'*Habeas Corpus*, le Costituzioni americane e francesi del XVIII secolo, il codice civile napoleonico, la Costituzione di Weimar, il roosveltiano Wagner Act o lo Statuto italiano dei lavoratori, sono tutti esempi di come buone idee giuridiche si possano via via imporre, per sana emulazione, ben al di là dei confini locali che le avevano partorite. Come del resto è accaduto per quella frangia eretica dell'ebraismo che è stato il cristianesimo; o il socialismo, le cui teorie più mature sono scaturite dal genio di un ebreo tedesco trapiantato a Londra.

A questo filone possono essere iscritti sia i teorici liberisti, secondo i quali il mercato – a lungo andare – produce sempre benessere e democrazia[20], quanto i *democratici sociali*, per i quali il mercato può produrre benessere e democrazia solo se orientato politicamente e governato giuridicamente secondo valori extra-mercantili di solidarietà sociale e sensibilità ambientale[21]. Un "riformismo globale", per il quale abbandonare la globalizzazione non è né possibile né auspicabile, mentre ciò su cui ci si deve impegnare a fondo è la trasformazione in senso più democratico e sociale dei metodi con cui è stata finora gestita.

2. Le conseguenze della globalizzazione non sono però uguali per tutti. Come si accennava poc'anzi, i più ottimisti – per lo più di

[19] M. Nussbaum, *Diventare persone*, Il Mulino, 2001

[20] J. Bhagwati, *Elogio della globalizzazione*, Laterza, 2005. Il mercato e la competitività appaiono come le variabili indipendenti, a partire dalle quali occorre porre al servizio tutte le altre risorse – umane e regolative – di cui dispone un sistema produttivo locale. Per una critica politica e sociale dei suddetti postulati si vedano, fra i tanti, gli scritti di Bernard Cassen e di tutti gli intellettuali che gravitano intorno alla rivista "Le Monde Diplomatique". Una denuncia appassionata del "pensiero unico" e neo-liberista del c.d. "*Whasington Consensus*" (USA/Pentagono; FMI; Banca Mondiale), fatto di liberalizzazione dei mercati, privatizzazione nella produzione di beni e servizi, riduzione delle tasse, riduzione della spesa pubblica e di quella sociale in particolare. Per una critica economica si veda J. Stiglitz, *La globalizzazione e i suoi oppositori*, Einaudi, 2002.

[21] Fra costoro si possono classificare alcuni fra i maggiori filosofi contemporanei, quali Norberto Bobbio, Jurgen Habermas, Karl-Otto Apel, nonché tutti i fautori di formazione neo-kantiana, di una *global civil society*, di una "democrazia cosmopolita", di un globalismo dei diritti ispirato ai valori post-illuministici della Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo; fra gli altri D. Held, *Governare la globalizzazione*, Il Mulino, 2005; U. Beck, *La società cosmopolita*, Carocci, 2004; V. Mazzocchi, S. Petrucciani (a cura di), *Democrazia e diritti nell'età globale*, Manifestolibri, 2004, B. Holden, J. Galtung (ed.), *Global democracy*, Routledge, 2000; J. Tomlinson, *Sentirsi a casa nel mondo*, Feltrinelli, 1999; U. Beck, A. Giddens, S. Lash, *Modernizzazione riflessiva*, Asterios Editore, 1999; D. Archibugi, R. Falk, D. Held, M. Kaldor, *Cosmopolis. E' possibile una democrazia sovranazionale?* Manifestolibri, 1993.

schietta matrice neo-liberista – vedono nei processi in atto un fenomeno sostanzialmente positivo, destinato ad allargare ad un numero crescente di popolazioni del pianeta l'inclusione nella "corrente economica dominante", ad accrescere il tenore di vita di queste popolazioni, a migliorare complessivamente il livello performativo delle imprese e del mercato internazionale. L'abbattimento di ogni vincolo ai flussi finanziari e agli investimenti produttivi consentirebbe oggi di trasferire sistemi lavorativi *high performances* verso sistemi *low performances*[22]. Grazie al ruolo svolto dalle grandi imprese transnazionali diventa possibile la diffusione di modelli organizzativi della produzione e del lavoro più razionali ed efficienti, diversamente destinati a rimanere di pertinenza esclusiva di alcune nazioni rispetto ad altre. Nei paesi in via di sviluppo, l'insediamento di imprese transnazionali avrebbe effetti benefici anche sui salari e sulle condizioni di lavoro dei paesi ospitanti. Aumenterebbero i salari ed i consumi, con benefici effetti emulativi sul complesso del sistema socio-produttivo.

La crescita e la diffusione globale delle imprese transnazionali tenderebbe dunque a produrre – secondo questo approccio di ispirazione neo-classica – effetti benefici sull'economia del paese ospitante sia attraverso il trasferimento diretto di saperi e di tecniche superiori, sia attraverso l'emulazione, che consente di "accelerare la diffusione di migliori politiche delle risorse umane da un paese ad un altro"[23].

Di contro, la pubblicistica più critica assume ed interpreta i processi in atto con estrema preoccupazione e finanche, in alcuni ambienti intellettuali e politici interni o vicini al movimento *no global*, con venature di "catastrofismo". Secondo questo punto di vista si tratterebbe infatti di processi fortemente asimmetrici, nei quali la dogmatica neo-libersita – fatta di privatizzazioni, deregolamentazione e liberalizzazione dei mercati – finisce con lo scardinare ogni residuo *embeddment*, legame, fra l'economia e i bisogni sociali di una

[22] J. Bhagwati, *op. cit.;* 2005. Secondo questo A.: "La globalizzazione è una cosa buona ma non abbastanza; è benefica per la società, non solo per l'economia, ma bisogna intervenire a contenerne gli effetti negativi e fare attenzione alla velocità con la quale procede (furono errori la terapia d'urto adottata in Russia e la liberalizzazione affrettata dal flusso di capitali che fece precipitare la crisi asiatica". Nel suo ultimissimo lavoro, intitolato *Contro il protezionismo*, (Laterza, 2006), Bhagwati si scaglia a testa bassa contro ogni forma di protezione dei mercati nazionali dalle importazioni straniere, contro il keynesismo, contro il "virus americano" del *fair trade* e dei *core labour standards*, asserendo lapidariamente: "Può darsi che la mano invisibile sia debole, ma la mano visibile è storpia".

[23] B. Kogut and N. Rogovsky, *Multinational corporations and high performances systems*, Atti della conferenza "International Evidence: worker-management institutions and economic performances", Washington D.C., 14-15/3/1994.

comunità, di un territorio. "Nessuna leadership nazionale ha resistito alla pressione combinata di questi tre elementi (privatizzazioni, deregolamentazione, liberalizzazione; *NdS*)"[24]; non il *welfare state* in Occidente, né il progetto nazionale borghese di Bandung nel Terzo mondo, né ancora il socialismo di piano nei paesi di influenza sovietica[25].

Per quanto riguarda il *welfare state* in Occidente, la globalizzazione viene letta come il tentativo del capitale industriale e finanziario di smantellare i sistemi regolativi dei diritti nazionali edificati, nel corso degli ultimi decenni, sotto la spinta dell'azione politica e sindacale dai lavoratori.

Sempre più sciolti da ogni vincolo territoriale, gli operatori economici sono oggi in grado di minimizzare i costi della produzione, traendo comparativamente vantaggio dai diversi regimi fiscali e dalle condizioni giuridiche (lavoristiche ed ambientali) più favorevoli[26]. Luciano Gallino parla di "impresa irresponsabile", che descrive come quella che: "al di là degli elementari obblighi di legge, suppone di non dover rispondere ad alcuna autorità pubblica e privata, né all'opinione pubblica, in merito alle conseguenze in campo economico, sociale e ambientale delle sue attività"[27]. Fenomeno non nuovo e che tuttavia, nel passaggio al "capitalismo manageriale azionario" orienta l'impresa esclusivamente alla realizzazione degli interessi degli *shareholder*, a totale discapito degli *stakeholders*. Gli interessi (e i destini) dei lavoratori, delle comunità locali, dei fornitori, svaniscono dalle preoccupazioni e dagli sforzi decisionali dei management, perdono la loro connotazione di variabili dipendenti dell'azione imprenditoriale.

Il diritto commerciale avrebbe di gran lunga il primato su quello del lavoro, ed il diritto privato su quello pubblico[28]. Nel quadro di una concorrenzialità mondiale della manodopera, le imprese tendono ad inseguire la forza lavoro laddove il suo costo complessivo è più basso (*regime shopping*)[29]. Tra i più pessimisti c'è chi arriva a paventare autentiche "competizioni olimpiche" fra le imprese, alla ricerca di luoghi in cui investire al riparo da condizioni salariali e di lavoro

---

[24] Gruppo di Lisbona, *I limiti della competitività*, Manifestolibri; 1995; pp. 70 e ss.

[25] S. Amin, *I mandarini del capitale globale*, Datanews, 1994; p. 59. Similmente B. Amoroso, *La globalizzazione*, Dedalo, 2002.

[26] B. Mahnkopf and E. Altvater, *Trasmission belts of transnational competition? Trade Unions and collective bargaining in the context of European integration*, in "Europena Journal of Industrial Relations", n. 1/1995.

[27] L. Gallino, *L'impresa irresponsabile*, Einaudi, 2005; p. VII.

[28] Y. Dezalay, *I mercanti del diritto: le multinazionali del diritto e la ristrutturazione dell'ordine giuridico internazionale*, Giuffré, 1997.

[29] Per una ricostruzione storica, sul lavoro nell'ordine mondiale post-bellico, si veda E. B. Kapstein, *Governare la ricchezza. Il lavoro nell'economia globale*, Carocci, 1999.

protette dai vincoli e dalle tutele previsti dai diritti nazionali più evoluti *(race-to-the-bottom)*. A questo meccanismo è stato dato il nome di *dumping sociale*.

D'altro canto, per i paesi in via di sviluppo, la liberalizzazione assoluta dei mercati rischia di infliggere, secondo questa tesi, un colpo mortale alle residue capacità produttive nazionali[30]. La preoccupazione occidentale nei riguardi del *dumping sociale* esercitato dai paesi più poveri, trascurerebbe di considerare con altrettanto afflato, il devastante *dumping tecnologico* esercitato dalle merci occidentali sulle produzioni locali[31]. Uno strabismo che, nelle società più industrializzate, non risparmierebbe neppure settori socialmente ed eticamente più sensibili, come le organizzazioni sindacali.

Se si guarda ad una serie di dati, si è portati a ritenere che il pessimismo degli scettici (e degli antiglobalisti) abbia la meglio sull'ottimismo dei globalisti e, in special modo, dei suoi più acritici apologeti. La globalizzazione si rivela infatti come un processo planetario radicalmente asimmetrico, a cominciare dalla sua origine e dalla direzione del suo irradiamento, che rimane essenzialmente Occidente *Vs.* Occidente. Il potere economico e tecnologico (infra-) "triadico" (Nord America; UE; Giappone) esclude la maggior parte del resto del mondo. Qualunque indicatore di sviluppo viene assunto, esso si concentra e si moltiplica nelle tre maggiori aree più ricche del globo. Vastissime aree del pianeta non solo non hanno internet, ma non hanno ancora né luce, né acqua potabile, né farmaci fondamentali, né strade, né mezzi motorizzati di trasporto. La mortalità infantile rimane altissima; l'AIDS sta dando il colpo di grazia all'Africa e nel 2020 l'acqua potrebbe mancare a un 1/3 della popolazione mondiale.

Il prezzo dei fattori, inclusi quelli determinati dalla retribuzione del lavoro, non tenderebbe affatto ad eguagliarsi; anzi. Gli economisti descrivono la nuova mappa delle disuguaglianze globali con il profilo grafico della "coppa di champagne"[32]: il 20% più ricco detiene l'82,7% del reddito mondiale; il 20% più povero, solo l'1,4%[33]. Nel

---

[30] "Con singolare cinismo – ha scritto Robert Kurz – gli esperti occidentali esortano oggi le diverse economie in procinto di crollare, ad aprirsi attraverso lo smantellamento dell'economia statale, la deregolamentazione e le privatizzazioni, il più possibile radicali. Questa terapia d'urto può finire solo con la morte dei pazienti, poiché le loro industrie che già non erano più concorrenziali con il protezionismo statale, in questo modo vengono ancora più rapidamente battute dalla concorrenza e tagliate fuori"; R. Kurz, *L'onore perduto del lavoro*, Manifestolibri, 1994.

[31] B. Amoroso, *op. cit.*, 2002.

[32] R. Wade, *The disturbing rise in poverty and inequality*, in D. Held, M. Koenig, D. Archibugi (a cura di), *Taming Globalisation*, Cambridge, Polity, 2003.

[33] Con 900 milioni di abitanti, l'O. costituisce l'86% dei consumi mondiali, il 90% del consumo farmaceutico, l'82% del reddito, il 75% del commercio mondiale, il

1998 le tre persone più ricche del mondo possedevano una ricchezza pari al Pil dei 48 paesi più poveri del mondo. Delle 500 maggiori multinazionali del mondo, solo 11 appartenevano ad aree diverse da quelle notoriamente più industrializzate (Fortune, 2001). Le multinazionali, da sole, controllano oggi il 20% della produzione mondiale e il 70% del commercio mondiale. Le tre più grandi società multinazionali detengono un capitale pari alla ricchezza di ben 70 paesi[34].

Il debito estero, e gli enormi interessi che si moltiplicano su di esso, opprime le economie in via di sviluppo, drenando risorse destinabili allo sviluppo economico e sociale locale e destabilizza politicamente i paesi più poveri.

L'Occidente muove verso il resto del mondo attraverso i suoi investimenti diretti all'estero (IDE) e le sue delocalizzazioni produttive, la diffusione dei suoi modelli culturali e di consumo, il turismo di massa, gli interventi militari, lo smaltimento di una parte dei suoi rifiuti più nocivi. Il resto del mondo fa sentire la sua presenza all'Occidente attraverso la concorrenza delle sue merci a basso costo, l'impetuosa crescita demografica, con le sue conseguenze ambientali e le migrazioni di massa o, più tragicamente ancora, col terrorismo globale.

Le nuove mappe globali dell'inclusione e dell'esclusione segnano tuttavia contorni più complessi e articolati di quelli segnati dalla tradizionale geografia dello sviluppo e del sottosviluppo; del Nord e del Sud del mondo. Si potrebbe citare Ernst Bloch per descrivere il mondo odierno con l'ossimoro della "contemporaneità del non contemporaneo", la "sincronicità dell'asincronico". Processi altrimenti descritti come "multiversali" e a macchia di leopardo, con un Sud e un Oriente in seno al Nord e all'Occidente – nuove povertà anche al di là delle comunità di immigrati – così come sta crescendo un Nord ed un Occidente in seno ai Sud e agli Orienti del mondo (Cina, "Tigri asiatiche", India, Brasile, Sud Africa). Grado di benessere e livelli di secolarizzazione attraversano a vari livelli ogni società, stratificandola fra élite cosmopolite e masse stanziali. Bauman parla di *territoriali* ed *extra-territoriali*.[35] Nuovi muri di Berlino sorgono a livello globale, lungo le frontiere che separano le società del benessere da quelle

---

62% degli investimenti diretti all'estero (Ide), il 58% del consumo energetico, il 47% delle emissioni di anidride carbonica.

[34] Dati tratti da *State of the World 2002*, Edizioni Ambiente, 2002. Sull'argomento anche N. Hertz, *La conquista silenziosa. Perché le multinazionali minacciano la democrazia*, Carocci, 2001.

[35] Ampia, in questi ultimi anni, la pubblicistica del sociologo polacco, da molti anni trapiantato in Gran Bretagna, Zygmunt Bauman; ci limitiamo a ricordare *Dentro la globalizzazione. Le conseguenze sulle persone*, Laterza, 1999; *La solitudine del cittadino globale*, Feltrinelli.

dell'indigenza e della disperazione. Persino gli spazi urbani segnano oggi – con nuove segregazioni e ghetti – i confini spaziali fra questi due mondi. Sin dentro le nostre metropoli occidentali. Una nuova stagione di *chiusura delle terre comuni* e di "divieti di accesso" per i marginali, per quelle che Bauman ha chiamato le *vite di scarto*[36]. Il controllo poliziesco e panoptico del territorio, dei confini, dove i pochi sorvegliano i molti. L'idea della cittadella assediata; coi vari ghetti al suo interno. Etienne Balibar, ed altri come lui (R. Petrella; B. Amoroso), parlano di un nuovo regime di *apartheid* fin dentro le nostre metropoli, e non solo su scala globale. A proposito delle nostre periferie metropolitane e delle loro turbolenze, Beck ha evocato – in un recente articolo sulla rivolta nelle *banlieues* parigine – lo spettro di un Africa "che à dentro di noi".

Nella nuova guerra per lo spazio, la mobilità o l'immobilità diventano un nuovo stigma fra chi può spostarsi liberamente e a suo piacimento (l'élite globale del turista, dell'uomo d'affari, del conferenziere e dell'accademico), chi migra per speranza o per disperazione (il vagabondo migrante)[37], chi non può nemmeno muoversi (il territoriale inchiodato all'immobilità)[38].

Sul piano politico ed istituzionale il concetto di sovranità, legato al significato dei confini geo-politici, è posto in crisi dai processi concomitanti e simmetrici di globalizzazione e di regionalizzazione[39].

---

[36] Z. Bauman, *Vite da scarto*, Laterza, 2005; *Fiducia e paura nella città*, Mondatori, 2005.

[37] Sui processi migratori della nostra epoca, fra gli altri, U. Melotti, *Le nuove migrazioni internazionali*, in M. Parenti (a cura di), *Gli spazi della globalizzazione*, Diabasis, 2004; p. 109 e ss.

[38] Ancora Z. Bauman, *La società dell'incertezza*, Il Mulino, 1999. Appadurai distingue a questo riguardo fra "diaspore della speranza, diaspore del terrore e diaspore della disperazione"; *Modernità in polvere*, Biblioteca Maltemi, 2001

[39] Sul tema, B. Badie, *Il mondo senza sovranità*, Asterios, 2000. Ha scritto Marco Revelli: "Nel nuovo mondo post-geopolitico, il rapporto tra ricchezza e nazioni si rovescia: non sono più le seconde ad usare la prima, a farne una variabile dipendente, ma è in misura crescente la prima a 'scegliere' le seconde, ponendole al proprio servizio. E' ora il capitale – inteso come ricchezza astratta – l'unica potenza *superiorem non recognoscentem*. L'unico titolare della sovranità, in grado di 'decidere' il destino delle nazioni (di deciderlo direttamente, con un atto impersonale di imperio, non indirettamente, come nell'epoca precedente). E' un ritorno, per certi versi, alla logica *mercantilistica* che stava all'origine della modernità (...)"; M. Revelli, *op. cit.*; p. 212. Similmente Pietro Barcellona: "Se infatti, durante la fase fordista dello sviluppo capitalistico, l'ancoraggio dell'impresa e della produzione ha consentito allo stato (la cui autorità appariva fondativa e coestensiva con l'ambito e la funzione di tale mercato) di poter praticare politiche economiche capaci di coniugare tra loro benessere economico e coesione sociale (salvaguardando e/o estendendo le libertà civili e politiche), la rottura del vincolo territoriale da parte del ciclo produttivo dell'impresa post-fordista determina anche, come effetto immediato, il progressivo deperimento del tradizionale ruolo politico sociale dello stato

Questo dato determina un crescente scollamento fra *spazio dell'economia* e *spazio della politica*, con un ridimensionamento del secondo in favore del primo ed una messa in crisi drammatica di qualunque sistema democratico[40]. Contrapponendo la dimensione degli *spazi* e quelli dei *flussi*, Manuel Castells ha scritto:

> "Il capitale circola, il potere comanda e la comunicazione elettronica vortica attraverso i flussi di scambio tra snodi lontani ma selezionati, mentre l'esperienza frammentaria rimane confinata nei luoghi (..). Circoscrivendo il potere allo spazio dei flussi, consentendo al capitale di sfuggire al tempo, e dissolvendo la storia nella cultura dell'effimero, la società in rete disincarna i rapporti sociali. Da un lato, nei luoghi, prevale ancora il legame sociale e con il territorio (..). Dall'altra, nei flussi, prevale il dominio della tecnologia immateriale delle comunicazioni a distanza e dell'informazione, delle merci e dei capitali"[41].

I mercati – recita un adagio molto in voga fra gli apologeti del liberismo – danno i voti ai governi tutti i santi giorni dell'anno. Il metro di giudizio con cui questa particolare forma di "democrazia economica" distribuisce preferenze e bocciature, si basa esclusivamente su criteri calcolistici di efficienza e di massimizzazione di profitti e dividendi, senza alcun riguardo per tutto ciò che concerne la qualità sociale del modello di sviluppo adottato.

La progressiva liberazione della produzione d'impresa dai vincoli spazio-temporali segnati dal mercato nazionale e dall'agire politico dei rispettivi stati di appartenenza destabilizza il *contratto sociale* e gli istituti della regolazione socio-politica dell'economia su cui si erano fondati i moderni sistemi industriali[42].

---

nazionale (e lo slittamento verso nuove forme politiche tradizionalmente autoritarie)"; *Una transizione pericolosa*, relazione CRS, Roma 1995. E ancora Bruno Amoroso, secondo il quale: "Forse mai come oggi la definizione dei governi nazionali come *comitato di affari della borghesia* mondiale risulta appropriata e documantabile"; *Il problema dello sviluppo e gli anelli della solidarietà*, in *La strategia democratica*, AAVV, Datanews, 1995; p. 139.

[40] Colin Crouch descrive questo fenomeno col termine di "postdemocrazia". Scrive: "Il crescente potere politico dell'azienda resta la trasformazione fondamentale alla base dell'avanzamento della postdemocrazia"; *Postdemocrazia*, Laterza, 2004; p. 118.

[41] M. Castells, in *Volgere di millennio*. In *L'età dell'informazione: politica, società, cultura*, Università Bocconi Editore, 2003; p. 327.

[42] In generale, il quadro che viene profilandosi ormai da un ventennio circa segna il tramonto di quell'idea su cui si era fondato il compromesso keynesian-fordista, e le nozioni di democrazia economica ad esso collegati, cioè, per dirla con Enzo Rullani: "Che si possa e si debba pianificare con mezzi politici e consensuali l'evoluzione dell'economia, a livello macro ma anche a livello micro, sulla base di una negoziazione fra i grandi interessi sociali".

3. Strutturalmente dislocato nel cuore delle forze produttive e per sua natura e vocazione rivolto al controllo delle misure che ne governano i rapporti economico-sociali, il sindacato è probabilmente l'attore collettivo sul quale con maggiore potenza emblematica si scaricano in questi anni gli effetti congiunti della nuova *grande trasformazione*. Ancor più che su altri pilastri fondamentali del sistema democratico e della rappresentanza politica – le istituzioni parlamentari, i partiti – è nei riguardi del sindacato che i fattori di crisi sembrano dispiegarsi in un calligrafico intreccio fra l'innovazione dei modelli della produzione economica, la sfera regolativa dei diritti e le espressioni della soggettività. Le tradizionali peculiarità teoriche e pratiche attribuite alla rappresentanza economico-sociale degli interessi, rispetto ad esempio a quella politica, si ripercuotono in una declinazione relativamente autonoma dei paradigmi di crisi e della loro rilevazione sintomatica.

Nessuna delle proprietà che si è soliti imputare all'esercizio tipico della rappresentanza sindacale[43] si può dire esca oggi indenne dai mutamenti oggettivi e soggettivi in atto, sia che si tratti della sfera della rappresentatività sociale, di quella negoziale oppure di quella politica.

Negli studi di relazioni industriali ci si è sempre interrogati sull'incidenza relativa che le variabili oggettive (o esterne) e quelle soggettive (o interne) esercitano, rispettivamente, nei momenti di crescita e in quelli di declino del potere sindacale[44]. Gli studi comparati hanno ulteriormente sviluppato questa impostazione, verificando il grado di eventuale convergenza, oppure di differenziazione che, nei nuovi scenari della globalizzazione, si determinano fra le strategie nazionali degli attori sindacali.

Un criterio importante e comunemente assunto come indicatore della forza sindacale è quello della densità sindacale, cioè il tasso di sindacalizzazione sul totale della forza lavoro attiva (esclusi i pensionati). Altri elementi di lettura e valutazione possono certamente trarsi dall'estensione della copertura contrattuale o dell'articolazione plurisettoriale, dalla partecipazione alle elezioni delle rappresentanze

---

[43] M. Carrieri, *L'incerta rappresentanza*, Il Mulino, 1995.

[44] A questo proposito, A. Accornero aveva scritto qualche anno fa: "E' sintomatico che le spiegazioni *di sinistra* diano i meriti dell'ascesa a fattori interni, tipo la strategia sindacale, e le colpe del declino a fattori esterni, tipo la ristrutturazione capitalistica, mentre quelle *di destra* fanno il contrario, spiegano l'ascesa con fattori esterni come tensioni sul mercato del lavoro, e il declino con fattori interni come la politica inflazionistica dei sindacati"; *La parabola del sindacato*, Il Mulino, 1992; p. 27. Sulle variabili di carattere nazionale, v. N. G: Chaison, J. B. Rose, *The Macrodeterminats of Union Growth and Decline*, in G. Strauss, D. Gallagher, J. Fiorito, *The state of the Unions*, Irra, Madison, 1991.

aziendali, dai contenuti e dalla qualità dei contratti collettivi (acquisitiva, ablativa, gestionale, etc.), dalla capacità di mobilitare i lavoratori nel conflitto industriale, dal coinvolgimento di stampo neo-corporativo nelle politiche pubbliche e persino dalla visibilità sui media delle leadership sindacali[45]. Più esaustivamente ancora, da tutti questi fattori presi insieme. Tuttavia, il dato della sindacalizzazione – forse perché il più agevolmente comparabile – costituisce l'elemento più ricorrente negli studi internazionali. I dati disponibili si prestano certamente a letture complesse, articolate in virtù di alcune importanti specificità nazionali. Ma alcuni dati tendenziali ci pare possano essere comunque tratti. Sulla base delle elaborazioni e di alcuni studi compiuti sul tema in questi anni[46], notiamo come negli ultimi vent'anni – quelli in cui con forza la globalizzazione comincia a dispiegare i suoi effetti - si siano determinati saldi negativi nella stragrande maggioranza dei paesi. Secondo dati ILO di qualche anno fa (1998), fra il 1985 ed il 1996, la sindacalizzazione è diminuita del 19,2% in Austria, del 37,2% in Francia, del 17,6% in Germania, del 33,8% in Grecia, del 27,7% in Regno Unito, del 50% in Portogallo e ancora, del 42% in Argentina, del 16% in Giappone, del 21% negli Stati Uniti. A questo significativo blocco di paesi deve poi aggiungersi, sempre secondo i dati ILO, il tracollo nella maggior parte dei paesi dell'ex area di influenza sovietica[47]. La situazione attuale è che i sindacati italiani e irlandesi sono scesi sotto quota 40%, quelli tedeschi, inglesi e olandesi sotto il 30%, quelli iberici sono il 20; quelli americani e francesi si attestano fra il 10 e il 12%. Vantano un saldo positivo, con tassi considerevolmente superiori alla media europea, il Belgio e soprattutto i paesi scandinavi. Si tratta di realtà accomunate dal

[45] J. Visser, *Mutamenti sociali ed organizzativi del sindacato nelle democrazie a*vanzate, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 62/94; p. 289 e ss.

[46] EIRO, *Trade Union Membership, 1993-2003,* Bruxelles, 2004; T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors, (a cura di), *Il ruolo del sindacato in Europa*, UBE, 2002; Waddington, Hoffman, (a cura di), *Trade Unions in Europe*, ETUI, 2001; B. Ebbinghaus, J. Visser, *The societies of Europe. Trade Unions in Western Europe since 1945*; 2000; S. Blaschke, *Union Density and European Integration: Diverging Convegence*, in "EJIR", n. 2/2000; *La représenativité syndicale*, numéro spécial IRES, Paris, sept., 2000; B. Hebbinghaus, J. Visser, *When Labour Institutions Matter: Union Growth and Decline in Western Europe, 1950-1995*, in "European Sociological Review", n. 15/1999; ILO, Il lavoro nel mondo, Ginevra, 1998; B. Western, *Between class and market: postwar unionization in the capitalist democracies*; Princeton Univ. Press; 1997; J. Waddington, R. Hoffman, J. Lind, *Sindacato europeo in transizione?*, in "Assistenza Sociale", n. 2/1999; P. Lange, L. Scruggs, *Where have all members gone?*, in "Stato e Mercato", n. 55/1999.

[47] L'adesione ai sindacati è diminuita, nello stesso arco di tempo, del 44,3% nella Repubblica Ceca, del 42% in Polonia, del 25% in Ungheria; ILO, *Il lavoro nel mondo*, Ginevra, 1998.

cosiddetto "sistema Ghent", in base al quale sono le organizzazioni sindacali a gestire l'assicurazione contro la disoccupazione finanziato pubblicamente[48]. Fuori dall'Europa la situazione non è molto più incoraggiante. Aumenti – anche significativi – si registrano soltanto in pochi paesi, spesso a seguito di eventi politici straordinari oppure in via di forte industrializzazione; è il caso del Sud Africa del dopo-apartheid, del Cile post-fascista, delle Filippine del dopo-Marcos, della Corea del Sud del dopo-dittatura, di Taiwan e ancora – con incrementi assai più contenuti – del Canada.

In questo quadro internazionale l'Italia si attesta su livelli medio-alti, con un tasso stimato intorno al 35-36% degli occupati dipendenti (escluse le sigle autonome, che pure hanno un'incidenza significativa nel pubblico impiego), pressoché stabile negli ultimi anni, ma ugualmente in declino se si considerano gli ultimi venti anni: nel 1980 il nostro paese vantava una sindacalizzazione pari al 49-50%. La realtà associativa del sindacalismo confederale italiano è peculiarmente contrassegnata dalla quota non più attiva degli iscritti (non inclusa nel dato della sindacalizzazione). Il saldo complessivo fra perdite di iscritti attivi e aumento di iscritti pensionati è stato positivo sulla *membership* complessiva di tutte e tre le confederazioni, che hanno infatti aumentato in cifra assoluta il numero dei loro affiliati. In leggera, e in ogni caso incoraggiante controtendenza il dato di Cgil e Uil negli ultimi quattro anni. Il dato riportato dalla Cgil nel 2005, pari a circa 5.600.000 di iscritti, corrisponde addirittura al massimo storico per questa confederazione. In termini assoluti di iscritti, il sindacalismo confederale italiano, con oltre 11 milioni di affiliati, è saldamente il primo d'Europa (quello tedesco non arriva ai 9 milioni e quello britannico agli 8); a maggior ragione se agli iscritti di CGIL, CISL e UIL aggiungiamo i circa 3 milioni di lavoratori e pensionati che aderiscono alla vasta galassia del sindacalismo autonomo. Solo gli USA vantano un numero più alto, ma con la bella differenza di avere una popolazione di 300 milioni di abitanti.

Posto dunque che la densità sindacale fra i lavoratori attivi è da un certo numero di anni in costante calo, quanto ha inciso e incide su questo dato la strategia politica e organizzativa delle leadership sindacali, e quanto invece il venir meno delle condizioni materiali tipiche della produzione e della socializzazione su cui il movimento

[48] Come è stato altrove rilevato, questo modello non solo fornisce al sindacato un potente incentivo selettivo alla *membership*, ma consente anche di trasformare conseguenze economiche e sociali negative come la disoccupazione, in vantaggi organizzativi per il sindacato. Sull'argomento v. S. Leonardi, *Bilateralità e servizi, quale ruolo per il sindacato,* Ediesse, 2005; *Sindacati e welfare: il sistema Ghent,* su "Italianieuropei", n. 3/2005.

sindacale aveva potuto realizzare forme molto strutturate e pervasive di insediamento?[49]

Un approccio classico è quello di chi legge le dinamiche della sindacalizzazione in rapporto al ciclo economico e alla congiuntura. Gli iscritti aumenterebbero in fase di espansione e prosperità economica, diminuendo invece in corrispondenza a cicli depressivi[50]. Fasi di crescita occupazionale e alta inflazione risultano di norma correlati positivamente con tendenze alla crescita del numero degli iscritti.

Un tesi oggi ampiamente condivisa e autorevolmente sostenuta in letteratura è quella che - enfatizzando alcuni dati nazionali e di lunga durata[51] - rifiuta l'ipotesi di una progressiva convergenza prodotta a livello internazionale dai nuovi scenari della globalizzazione e dei mutamenti del lavoro[52], ritenendo piuttosto che: a) che le istituzioni giocano ancora un ruolo molto rilevante nel facilitare l'organizzazione sindacale in condizioni di globalizzazione[53]; b) che quest'ultima sembra produrre una crescente differenziazione nei tassi di sindacalizzazione nazionale[54]. In definitiva, secondo questo punto di vista, sistemi istituzionali da un lato e capacità strategiche delle leadership sindacali dall'altro, disporrebbero oggi di un potere sostanzialmente autonomo di reagire ed implementare le sfide della globalizzazione. Che persistono, in altre parole, "traiettorie multiple di aggiustamento che risultano ugualmente efficienti"[55].

Vi è infine un approccio che potremmo definire *strutturale*. Il suo principale limite è senz'altro quello di non essere in grado di cogliere, per sua natura, eccezioni che solo una complessa e dettagliata analisi nazionale e multifattoriale può svolgere. Pensiamo però che, in generale, le eccezioni - specie quando rimangono dell'ordine di uno o due punti percentuali - rimangono per definizione tali laddove invece il chiaro dato di tendenza è che dovunque, da un ventennio circa, il tesseramento è decisamente in ribasso in tutti i paesi, eccetto quelli in cui i sindacati mantengono un certo peso nella gestione dei programmi

---

[49] S. Leonardi, *Lavoro, sindacato, classi sociali,* in "Riv. Giur. Lav", n. 2/2001.

[50] Sul complesso rapporto fra andamento della sindacalizzazione e ciclo economico, v. D. La Valle, *La sindacalizzazione 1960-90. Tendenze e prospettive*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni indsutriali", n. 62/94; p. 325 e ss..

[51] N. G: Chaison, J. B. Rose, *The Macrodeterminats of Union Growth and Decline*, in G. Strauss, D. Gallagher, J. Fiorito, *The state of the Unions*, Irra, Madison, 1991.

[52] D. La Valle, *op. cit.;* p.325 e ss.

[53] P. Schmitter, J. Grote, *Sisifo corporatista: passato, presente e futuro*, in "Stato e Mercato", n. 50/1997.

[54] P. Lange, L. Scruggs, *op. cit.*, 1999.

[55] *Ibidem*; G. Garrett, *L'autonomia nazionale nell'economia globale*, in "Stato e Mercato", n. 55/1999.

di protezione sociale della disoccupazione[56]. Elementi di crisi, se non addirittura di autentico declino, non risparmiano alcun modello, investendo sindacati molto diversi fra loro per storia, ideologia, organizzazione e contesto istituzionale[57].

I processi di snellimento e di despazializzazione dell'impresa – accompagnati dal tramonto dei tradizionali bastioni settoriali e dimensionali della rappresentanza sindacale, dalla frammentazione contrattuale e dei mercati del lavoro, nonché dalle nuove possibilità offerte dagli strumenti informatici e telematici – erodono e scompaginano nelle fondamenta le condizioni materiali e politiche dell'organizzazione e dell'azione sindacale, così come abbiamo imparato a conoscerle nel corso di questo secolo.

La situazione è anzi aggravata dalla nuova configurazione sempre più transnazionale dell'impresa di gruppo che rende sempre più irragiungibili, se non addirittura sconosciuti, i centri del potere decisionale da cui vengono impartite le direttive per il management delle singole unità produttive nazionali/locali.

L'indebolimento della dimensione nazionale dell'impresa affievolisce la possibilità con cui, negli anni '70, sindacati e potere politico erano in grado di mettere all'ordine del giorno forme più avanzate di democrazia industriale ed economica (v. i Rapporti Donovan e Bullock in Gran Bretagna; le leggi scandinave e tedesche sulla co-determinazione e sulla democrazia economica; le leggi Auroux in Francia; i "piani di impresa" in Italia).

Attraverso la differenziazione funzionale della sua organizzazione interna e in un complesso intreccio di tendenze accentrative e decentrative, il potere imprenditoriale tende a *fuggire*, a sparire, dai luoghi tradizionali di interlocuzione collettiva e di confronto coi sindacati:

a) verso il basso, nel decentramento produttivo-decisionale della nuova organizzazione del lavoro e nella ricerca di un rapporto diretto coi singoli lavoratori, secondo le suggestioni più o meno nipponiche dell'*human resource management*;

b) verso l'alto, attraverso lo schermo della personalità giuridica, nella transnazionalizzazione dell'impresa di gruppo.

Da questo punto di vista è del tutto naturale che i sindacati avvertono oggi un bisogno vitale di adeguare le loro strutture organizzative e le loro funzioni, finora eminentemente nazionali, alle nuove sfide globali.

La tesi della convergenza ci pare trovi alcuni elementi di conferma da un altro punto di vista, ugualmente se non più importante. La

[56] C. Crouch, *cit*. 1993.

[57] G. Baglioni, C. Crouch (a cura di), *Relazioni industriali in Europa*, Edizioni Lavoro, 1990.

cogenza assunta oggi da alcuni fattori "esterni" di crisi tende a ridurre pesantemente i margini di autonomia strategica a disposizione dei sindacati nazionali. Si pensi solo ai vincoli macroeconomici, straordinariamente intensi, posti oggi dall'Unione Economica e Monetaria, dal c.d. "patto di stabilità", e alle implicazioni profonde che essa determina sulle politiche nazionali in tema di spesa sociale, salari, contrattazione collettiva e relazioni industriali[58].

Drammatizzando oltre il ragionevole fattori come il controllo dell'inflazione e le politiche dell'offerta[59], le istituzioni comunitarie non hanno mai smesso di raccomandare agli Stati membri: a) una riduzione della crescita salariale sui livelli dell'inflazione programmata e comunque sempre al di sotto del tasso di produttività; b) una maggiore flessibilizzazione del mercato del lavoro, con l'aumento di rapporti atipici e substandard; c) una riforma profonda dei sistemi della sicurezza sociale, con la riduzione della spesa pensionistica ed il rafforzamento di schemi complementari privati.

Questo primato delle compatibilità economiche su ogni livello in cui si esercita, o si può esercitare, una sovranità politica nelle decisioni, si articola attraverso un ordinamento gerarchico delle logiche di mercato, in cui i mercati finanziari dettano le direttive per gli altri mercati, quello del lavoro incluso, stabilendo precisi limiti di compatibilità sistemica per la contrattazione delle condizioni di lavoro e dei salari[60].

Sia pure con una perdita obiettiva di autonomia politica rispetto al quadro economico, i sindacati europei sono oggi consci della necessità di adeguare le forme della loro rappresentanza alle nuove sfide della globalizzazione. Elementi di maggiore convergenza sovranazionale, sia strategica che operativa, sono esplicitamente invocati da tutti i sindacati, convinti giustamente dell'insufficienza di risposte nazionali alle nuove sfide del capitalismo globale. Rientra in questo disegno il potenziamento della Confederazione Sindacale Europea (CES) e delle sue articolazioni di settore. Dopo la caduta degli ultimi veti e l'ingresso anche dei comunisti francesi della CGT, pressoché l'intero spettro del pluralismo sindacale europeo è oggi affiliato ad un'unica grande sigla: la CES, appunto.

---

[58] *Implications of EMU for European industrial relations*, per una sintesi della ricerca, a cura dell'Università di Warwich, v. "European Journal of Industrial Relations", n. 301/1999.

[59] A. Lettieri, *L'Unione Europea al tempo di Prodi*, in "Quale Stato", n. 2/3 1999.

[60] E. Altvater, B. Mahnkopf, *Transmission belts of transnational competition? Trade Unions and collective bargaining in the context of European integration*, in "European Journal of Industrial Relations", n. 1/1995; B. Amoroso, *La globalizzazione*, Meridiana, 1996; Z. Bauman, *Della globalizzazione*, Laterza, 1999.

Il coordinamento organizzativo, a livello sovranazionale, tende a ripercuotersi anche sugli aspetti di profilo strategico. Aspettando di vedere finalmente realizzata un'ancora lontana negoziazione collettiva europea, notiamo infatti una crescente omologazione di tutti i principali movimenti sindacali europei – con la sola vera eccezione del Regno Unito – sulle politiche concertative dei patti sociali ed un *revival* neo-corporativo[61], che negli anni '90 è partito addirittura da paesi tradizionalmente estranei a questa prassi (Portogallo, Belgio, Irlanda, Italia, Finlandia). I temi più ricorrenti della contrattazione sindacale sono stati, in questi anni, la flessibilità negoziata ed il contenimento delle rivendicazioni salariali. La c.d. *scelta partecipativa*, nelle nuove relazioni industriali, si è ripercossa in una generalizzata e drastica riduzione del conflitto e del ricorso alla mobilitazione diretta. Infine, sul terreno da cui siamo partiti – quello della *membership* sindacale – nuovi incentivi selettivi vengono offerti mediante politiche di fusione (*mergers*) fra federazioni di settore e un'inedita attenzione rivolta alla tutela e ai servizi individuali[62] (il sindacato *provider* di assistenza fiscale, contributiva e vertenziale; formazione sindacale, marketing associativo con vari benfits per sport e vacanze; sconti spesa; etc.)[63].

4. Come per altre fasi della storia, anch'esse connotate da imponenti processi di trasformazione, la realtà attuale deve essere innanzitutto interpretata e capita a partire dal suo carattere necessariamente ambivalente, non univoco, sempre in bilico fra emancipazione e disgregazione; fra opportunità e rischio. Un fenomeno storico e geografico, all'interno del quale coesistono e si intersecano *continuismi* di *longue durée* e radicali discontinuità.

A partire da questa consapevolezza, occorrerà scartare l'assunzione di atteggiamenti unilaterali e a-problematici – come quelli speculari di chi della globalizzazione si è fatto cantore apologeta o, all'estremo opposto, intransigente attivista "no global". Come ha scritto David Held: "Di per sé la globalizzazione non è ne buona né cattiva; essa funziona nel modo migliore in presenza di un complesso di condizioni

---

[61] M. Regini, I, Regalia, *Italia anni '90: rinasce la concertazione*, Ires, Milano, 1996; P. Schmitter, J. Grote, *op. cit*.; C. Crouch, *Non amato ma inevitabile il ritorno al neo-corporativismo*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 77/98*;* M. Regini, *L'Europa fra de-regolazione e patti sociali*, "Stato e Mercato", n. 1/99; M. Carrieri, *La terza fase della concertazione*, su "Lavoro Informazione, n. 4/99.

[62] W. Streeck, J. Visser, *An Evolutionary Dynamic of Trade Union Systems*, MPIfG Discussion Paper, 98/4.

[63] R. Hoffman, J. Waddington (Eds.), *Trade Unions in Europe*, Bruxelles, ETUI, 2001; S. Leonardi, *Bilateralità e servizi. Quale ruolo per il sindacato*, Ediesse, 2005.

sociali, economiche, culturali e politiche che devono essere presenti – tutte o in buona parte – affinché i paesi più poveri del mondo siano abbastanza solidi da potere partecipare proficuamente ai processi economici della globalizzazione contemporanea"[64]. Bisognerà adoperarsi attivamente affinché le conseguenze non desiderate ed inammissibili del nuovo quadro possano essere temperate ed invertite nel segno di una maggiore libertà, una maggiore democrazia, una maggiore uguaglianza.

Segnali incoraggianti di crisi sembrano oggi investire quella ideologia neoliberista che nel corso di questi anni – dopo il fatidico '89 e la caduta del Muro di Berlino – aveva prodotto un tributo incondizionato e ideologico del primato assoluto dell'impresa e del marcato su ogni altra possibile istanza che potesse evocare valore e significato etico di principi come quelli della democrazia, della solidarietà, della giustizia sociale. Contestualmente, ma sul fronte opposto, è cresciuta una teoria ed una pratica politica radicale, orientata ad un rifiuto altrettanto ideologico della globalizzazione, destinato a rivelarsi – per lo meno nelle forme intransigenti che gli hanno conferito alcuni suoi segmenti in seno al *movimento dei movimenti* – velleitario e con ogni probabilità perdente. Come perdenti si sono rivelati in casi analoghi della storia quei movimenti che hanno ritenuto di avversare frontalmente il nuovo che veniva maturando in seno alle trasformazioni storiche.

Le tesi globaliste e quelle antiglobaliste contengono – come ha scritto Marramao – "due mezze verità" ed è dunque opportuno ridimensionare le *strong versions* della globalizzazione (Hirst), relativizzandone gli assunti più drastici e perentori. La sconfitta di queste due tesi estreme ci pare condizione necessaria per affermare, intorno alla tesi di una "globalizzazione dei diritti", una cultura politica costruttiva, in grado di riaggregare nella conquista di nuovi diritti e tutele nel mondo, un forte movimento di cui faccia parte integrante il sindacalismo europeo e la Cisl Internazionale, passando per il movimento altermondialista e tutte le altre organizzazioni che dovunque si battano per il rispetto dei diritti globali ("*new global rights*").

Ciò che va' con ogni mezzo contrasta è una globalizzazione incondizionata e appiattita sui soli imperativi della valorizzazione capitalistica. In favore di nuovi assetti regolativi, globali e macro-regionali, attenti ai valori della democrazia e della solidarietà sociale. Senza alcun dubbio attorno a questo tema si giocano oggi i destini delle forze politiche e sociali che, in Europa e nel mondo, intendono

[64] D. Held, *Governare la globalizzazione*, Il Mulino, 2005; p. 77.

ancora farsi carico della rappresentanza organizzata del mondo del lavoro.

5. In uno scenario di questo tipo non pare esservi alcuna vera alternativa se non quella di un estensione ed una attualizzazione dei diritti fondamentali dell'ILO (v. cap. 3), così come previsti nelle sue Convenzioni e nella Dichiarazione dei *Core Labour Rights* del '98, del rispetto delle clausole sociali adottate negli scambi commerciali internazionali e negli accordi macro-regionali (dall'UE al Nafta, al Mercosul), dell'assunzione di ciò che oggi viene chiamata la "responsabilità sociale dell'impresa", della diffusione di buone prassi e codici di condotta nelle imprese multinazionali. Tutto questo, va' detto, non sarà sufficiente fino a quando non verranno: a) condotte azioni più efficaci di lotta alla povertà; b) instaurate forme più intense di governo politico a livello sovranazionale. Una prospettiva ancora tutta da costruire, più facile a dirsi che a farsi. In ogni caso va sconfitta la tentazione corporativa e campanilista, pur presente – in Occidente – nel mondo del lavoro e in settori significativi di quello sindacale. Occorre infatti prender coscienza che nel medio e lungo periodo i processi di cui parliamo si profilano come inarrestabili.

L'esperienza dell'UE rappresenta al momento l'approdo politicamente e normativamente più avanzato che si conosca (v. cap. 4). La nuova cornice regolativa offerta dal diritto sociale europeo, frutto essa stessa di procedure ed atti di derivazione macro-concertativa – da Val Duchesse a Maastricht – dischiude opportunità inedite per le parti sociali del nostro continente, imponendo loro innovazioni organizzative e strategiche che siano in grado di tenere il passo con l'accelerazione dei mutamenti impressi oggi dall'economia globale di mercato. Si tratta di una scelta pressoché obbligata, poiché né attori politici statuali né quelli della rappresentanza economica e sociale – sindacati in testa – sono più in grado di far fronte nazionalmente alle insidiose sfide globali che erodono i loro tradizionali fondamenti di legittimazione e potere di intervento.

In nessun altra regione del mondo si è proceduto ad una regolazione tanto avanzata sul piano istituzione, politico e – per quello che qui ci interessa più da vicino – dei diritti sociali. Il c.d. *acquis communitaire* – oggi solennemente sancito dal Trattato di Amsterdam, dalla Carta di Nizza e dal progetto di una Costituzione europea – costituisce un buon approdo a partire dal quale consolidare diritti e pratiche di livello sovranazionale. L'ampliamento dell'UE ad altri 10 paesi dell'Europa centro-orientale è destinato certamente a produrre ripercussioni sui movimenti di capitale e lavoro nel nostro continente. Un fenomeno che era tuttavia in atto da anni ed è quindi un bene che d'ora in poi tali movimenti debbano compiersi nel rispetto delle regole commerciali e

sociali previste dall'ordinamento comunitario. Di sicuro un passo in avanti nella direzione di un'estensione geografica dell'area coperta da standard di tutela ispirati dal c.d. "modello sociale europeo".

Le criticità, ovviamente, permangono e non possono essere certo sottovalutate. I diritti di informazione e consultazione dei lavoratori e delle loro rappresentanze, in seno ad imprese di dimensioni comunitarie, stentano a divenire prassi consolidata di un sistema sovranazionale di relazioni industriali. Limiti strutturali e "di progettazione", ad opera del legislatore comunitario, precipitano nella non prevista possibilità di saldare i diritti partecipativi di cui formalmente gode un organismo originale come il CAE, con la realizzazione di veri e propri tavoli negoziali presso la medesima impresa di gruppo. La funzione dei CAE tende a raccogliere un interesse limitato da parte delle organizzazioni sindacali nazionali, e forse delle nostre più che di quelle di altri paesi dell'UE. L'impressione è infatti quella di non essere in grado di utilizzare quella sede e quei diritti in funzione di ulteriori azioni in grado di incidere sulle scelte strategiche delle imprese. Il rischio diviene dunque quello di ripiegare sul livello esclusivamente nazionale, abbandonando il terreno – pur indispensabile – di un confronto di livello superiore. Senza la possibilità di porre in essere a livello europeo i più tipici strumenti delle relazioni industriali nazionali – la contrattazione collettiva certo, ma anche il diritto di sciopero (escluso dalle materia del diritto comunitario e comunque di difficile agibilità a livello sovranazionale) – i diritti partecipativi previsti dalla direttiva CAE sono destinati a non fare troppa strada.

Dal punto di vista del sindacato europeo (CES e Federazioni europee di categoria) si tratta innanzitutto di precisare le nozioni giuridiche di "informazione" e "consultazione" dal punto di vista giuridico-formale e della loro esigibilità. Garantire il diritto al coordinamento e al supporto sindacale esterno alle attività dei delegati CAE. Precisare le procedure per la rinegoziazione degli accordi sui CAE. Corsi di formazione linguistica andranno organizzati a spese delle aziende. L'elusione delle norme, da parte delle aziende, dovrà essere soggetto a sanzioni più incisive.

Dal punto di vista sindacale occorre organizzarsi internazionalmente affinché i processi fin qui solo sommariamente evocati vengano governati attraverso un sistema di conoscenze e di informazioni capaci di produrre una valutazione autonoma e pragmatica.

Azioni e presidi andranno consolidati a ciascuno dei livelli in cui oggi si dispiegano le trasformazione globali del lavoro e delle relazioni industriali: il luogo di lavoro, l'impresa (o l'impresa di gruppo, anche multinazionale), il territorio (regione; provincia; distretto industriale), il proprio paese, l'Europa, il mondo intero.

L'obiettivo di estendere i diritti per difenderli e consolidarli richiede la costruzione di una rete di diritti sociali e del lavoro e di democrazia politica ed economica a livello sopranazionale.

Il sindacato europeo ha sempre posto l'esigenza di accompagnare la costruzione dell'Europa economica e monetaria con quella sociale e politica. Nel corso di questi anni il dialogo sociale e la contrattazione collettiva a livello europeo hanno fatto importanti passi in avanti, fino al loro riconoscimento solenne e formale nel Trattato di Amsterdam e nella Carta di Nizza. Si tratta ora di passare dalla lettera delle norme comunitarie ad una robusta e durevole prassi di autentiche relazioni industriali di livello europeo. Da logiche esclusivamente fondate su procedure di informazione e consultazione ad una vera e propria prassi negoziale, assunta come dispiegamento necessario e consequenziale delle procedure di concertazione e di dialogo sociale.

Parlare di evoluzione verso forme più stabili e strutturate della contrattazione collettiva vuol dire rafforzare un orientamento già presente negli orientamenti della CES in ordine a tre aspetti:

- lo sviluppo di forme di negoziazione nei processi di fusione, acquisizione e ristrutturazione nelle imprese di dimensioni europee, rafforzando il carattere delle informazioni preventive e impegnando le parti a negoziare piani industriali e formativi e conseguenze occupazionali;
- l'avanzamento delle politiche di coordinamento delle azioni e degli obiettivi rivendicativi a livello settoriale europeo sui temi degli orari e delle flessibilità, della formazione e degli sviluppi professionali, dei diritti e delle tutele contrattuali per le diverse tipologie di lavoro, nonché, un orientamento comune sulle politiche salariali in rapporto alle dinamiche dell'inflazione reale e della crescita della produttività.
- il coordinamento sulle politiche salariali, che deve poter prender corpo ad opera dei sindacati nazionali e dei loro coordinamenti europei di settore, pur nella consapevolezza che nel medio periodo non sarà immaginabile, in quanto escluso espressamente dal Trattato di Amsterdam, un confronto diretto fra le parti sociali di livello europeo su questa cruciale materia.

La CES, a questo riguardo, invita a non abbassare la guardia e a suonare, dove possibile, tutti i tasti oggi a disposizione per istituire nuovi presidi sindacali e negoziali nelle grandi imprese che operano nel nostro continente: i CAE sicuramente, ma anche la Società Europea ed il suo Statuto, il dialogo in seno ai comitati di settore, accordi transfrontalieri, politiche di coordinamento contrattuale in seno alle grandi federazioni europee di categoria.

A cento anni dalla sua nascita, e nell'imminenza del suo 15° Congresso, previsto a Rimini nel marzo di quest'anno, la CGIL pone

in capo alle sue analisi e proposte intorno alla sfida del lavoro e alla globalizzazione. Sin dall'incipit della Tesi 1, si legge: "L'interrogativo principale per il sindacato oggi, nell'epoca della globalizzazione che ha eroso potere e confini degli Stati, è come ricostruire una rete di diritti sociali e del lavoro sul piano sopranazionale". Obiettivi e proposte spaziano dalla riforma in senso democratico dell'ONU, al conferimento di un "ruolo più forte, di promozione e controllo, dell'ILO", alla creazione di una "democrazia globale", basata sul ripudio della guerra, un'idea solidale della cooperazione internazionale, un'Europa rafforzata nel suo modello sociale di cittadinanza.

Al centro dell'interesse del sindacato si deve pertanto collocare la relazione tra l'iniziativa rivendicativa e contrattuale, a tutti i livelli e in tutte le sedi, e i processi di delocalizzazione e di investimenti diretti all'estero (sia acquisizioni sia nuovi investimenti) delle imprese la cui proprietà o controllo sia riconducibile a capitale italiano o imprese sotto controllo straniero ma il cui centro direzionale, almeno per l'Europa, si trovi in Italia. E' questa la via maestra per l'estensione e l'effettiva attuazione dei diritti del lavoro e per modificare a favore dei lavoratori e delle lavoratrici i rapporti di forza. Si tratta – come si legge dal documento congressuale – del "nuovo grande banco di prova del sindacato".

In questa ampia prospettiva, la CGIL "rimane convinta della necessità di rivendicare l'applicazione delle clausole sociali e ambientali ILO nelle relazioni commerciali". E ancora: "Riportare a livello sopranazionale, e in modo esigibile, diritti che sono stati storicamente inscritti dentro i confini dei singoli paesi, è dunque un obiettivo fondamentale che dà qualità e senso a ciò che si intende per qualificare ed estendere la democrazia" (Tesi 1.1).

Cap. 2

LE IMPRESE ITALIANE E LA GLOBALIZZAZIONE. LE CIFRE DELLA DELOCALIZZAZIONE

Introduzione

Tutti i processi che coinvolgono le imprese in una strategia di trasferimento di alcune attività di carattere produttivo o finanziario, che avvengono tramite forme di scambio interaziendale (importazioni funzionali ed esportazioni di conoscenza tecnico-produttiva), secondo logiche di trasferimento della produzione (*relocation* o delocalizzazione), ovvero attraverso investimenti diretti esteri (IDE) e conseguenti partecipazioni, determinano dei cambiamenti nelle economie dei paesi da cui nascono e, soprattutto, nei paesi di destinazione[65]. Le operazioni di questo tipo, perciò, meritano particolare interesse, per il calibro decisivo che tendono ad assumere: in particolare fusioni e acquisizioni internazionali (*M&A*) finalizzate ad un posizionamento strategico nel panorama mondiale e che portano a varie forme di riorganizzazione dei processi interni ed esterni alle imprese locali. La delocalizzazione internazionale di segmenti, più o meno estesi, di una produzione tradizionalmente condotta nel paese di origine, nonché la frammentazione dei processi correlati, avviene essenzialmente tramite pratiche di subfornitura, la formazione di *joint ventures* e lo sviluppo degli IDE marcato dalle direttive geografiche più vantaggiose.

Bisogna, perciò, analizzare i legami tra paese d'origine e paese ospitante, per poi approfondire la traduzione delle informazioni e la gestione delle conoscenze che vengono trasferite nel contesto di

[65] La pluralità di forme di internazionalizzazione vengono distinte per il loro carattere operativo: i) attività di scambio in una logica mercantilistica, nella quale le variabili determinanti sono i flussi di esportazioni e importazioni, nonché le transazioni su brevetti, know how, assistenza tecnica, sviluppando accordi tesi ad organizzare la rete commerciale e di distribuzione nel paese di destinazione; ii) accordi *non-equity*, che non comportano la partecipazione azionaria al capitale di imprese di paesi diversi e possono realizzarsi tramite contratti di subfornitura (*outsourcing*), in cui la catena del valore aggiunto viene suddivisa fra più imprese, appartenenti sovente a paesi diversi il cui flusso commerciale derivante da tali accordi viene misurato nelle importazioni; iii) sono accordi che comportano la partecipazione azionaria al capitale di imprese di paesi diversi e portano ad un flusso commerciale che si definisce *intrafirm* (all'interno della medesima impresa) se il prodotto finito della filiale estera è utilizzato come prodotto intermedio dalla casa-madre, misurato fra le importazioni, nonché ad un flusso commerciale orizzontale (stesso prodotto finale della casa-madre) se l'investimento è *market-seeking*.

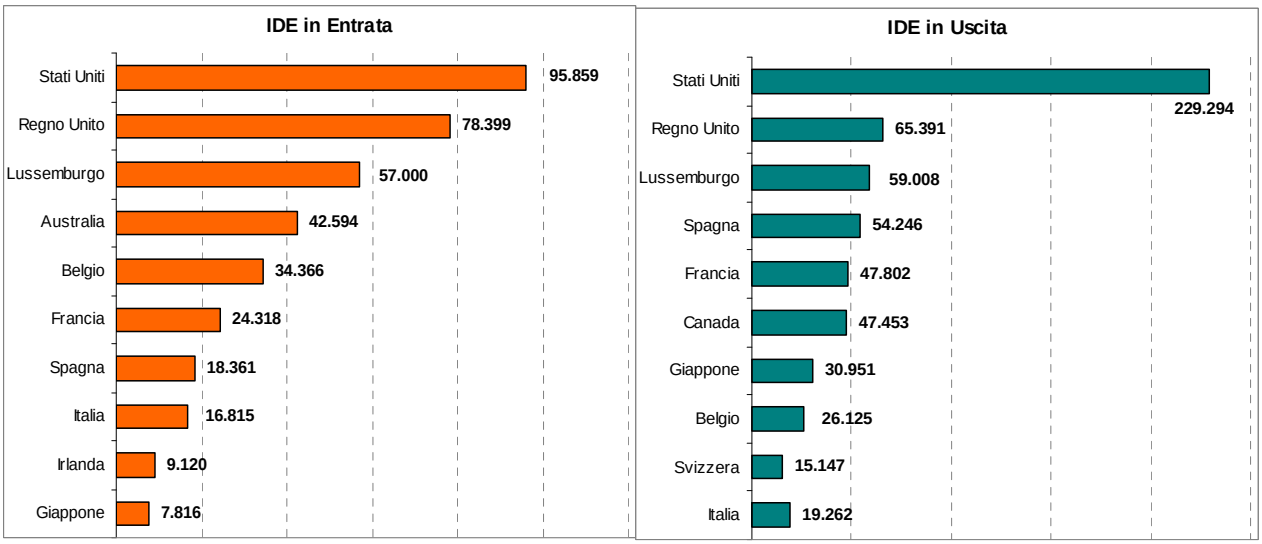
riferimento (a sua volta, costretto a coinvolgere, se pur in diversa misura, gli attori locali). Ponendo, d'altra parte, attenzione sull'aspetto centrale della globalizzazione d'impresa, ossia i processi di internazionalizzazione *strutturale*, occorre porre l'accento sull'analisi territoriale e diventa, quindi, prioritario lo studio delle strategie che portano a posizioni di vantaggio sui nuovi mercati e a possibili contenimenti dei costi, soprattutto del lavoro. Dal momento che la finalità di questo rapporto è la mappatura delle multinazionali italiane e delle multinazionali in Italia, l'elaborazione che verrà proposta si concentra solo sulle forme di transazione extra-nazionali di tipo strutturale, ossia quelle attività in cui è prevista una presenza sull'estero stabile per mezzo di investimenti diretti (partecipazioni in imprese locali, insediamento con piattaforme produttive e commerciali). Non verranno pertanto prese in considerazione quelle attività di presenza all'estero realizzate attraverso accordi e scambi di tipo commerciale. Più precisamente, l'analisi riguarderà esclusivamente flussi *equity* in uscita e in entrata rispetto all'Italia.

Fra gli accordi *equity* troviamo gli IDE: sono "diretti" gli investimenti effettuati per acquisire una responsabilità gestionale e per stabilire un legame durevole con un'impresa che opera in un paese diverso da quello in cui risiede l'investitore. A questo proposito, è senza dubbio esauriente la definizione proposta dalla *V edizione del Manuale di bilancia dei pagamenti* del FMI, che considera attività di internazionalizzazione strutturale quell'investimento con il quale un soggetto residente in un'economia tende ad acquisire un interesse durevole in un'impresa residente in un'altra economia. L'interesse durevole implica l'esistenza di un legame a lungo termine tra le due imprese e un significativo grado di influenza dell'investitore nella gestione dell'impresa investita. Quando si verificano queste condizioni l'attività può essere classificata come IDE. Esistono tre tipi di IDE: partecipazioni e azioni; redditi reinvestiti; altri tipo di investimento, come i crediti commerciali, la sottoscrizione di titoli, alcuni prestiti, ecc.. La direttrice da percorrere viene selezionata in base a ragioni di prossimità geografica, di costi o di nuove opportunità al consumo.

Dentro la definizione delle attività sopra descritte, le stime dell'UNCTAD sul flusso mondiale di IDE a prezzi correnti evidenziano una crescita straordinaria di questa pratica di globalizzazione nel corso degli ultimi 15 anni. Nel 1990, gli IDE in entrata erano pari a 208 miliardi di dollari (1.769 miliardi di dollari di stock), mentre nel 2004 si contano 648 miliardi di dollari (8.902 miliardi di dollari di stock). Sempre nel 1990, gli IDE in uscita erano pari a 239 miliardi di dollari (1.785 di stock) a fronte dei 730 miliardi del 2004 (9.732 di stock).

In base al flusso di IDE in entrata ed in uscita, è possibile classificare i primi 10 tra i paesi industrializzati definiti dall'UNCTAD come *developed economies*, paesi sviluppati (grafico n. 1).

grafico n. 1 - Classifica dei primi 10 paesi sviluppati, per flusso di IDE in entrata e in uscita, 2004



Fonte: elaborazioni IRES su dati UNTAD, FDI/TNC database e *World Investment Report 2005*.

Nel 2004, gli Stati Uniti risultano in testa ad entrambe le classifiche, così come il Regno Unito ed il Lussemburgo si trovano rispettivamente al secondo ed al terzo posto tra le economie avanzate sia in termini di flusso di entrata che di uscita di IDE. Anche l'Italia è presente tra i dieci paesi che registrano i maggiori flussi di IDE (in entrata e in uscita), assieme a Belgio, Francia, Spagna e Giappone. Il nostro paese detiene la stessa quota mondiale di flussi di IDE in entrata e in uscita provenienti da tutto gli altri paesi (2,6%). Per quelli in entrata tale quota arriva al 7,8% del flusso dell'Europa a 25 che, a sua volta, conta il 33,4% degli *inflows* mondiali; per i flussi in uscita si conta un 6,9% della quota dell'UE25. Quest'ultima, sempre nel 2004, vanta uno stock di IDE in entrata pari al 31,7% del PIL ed uno stock di uscita pari al 40,9%. Nel 2000, tali percentuali corrispondevano rispettivamente al 26,4% ed al 37,0%. L'Italia rileva una quota percentuale di stock sul PIL pari a 13,1% per quelli in entrata nel 2004 a fronte dell'11,3% di quelli del 2000; ma registra

anche una percentuale del 16,7% di stock di IDE in uscita sul PIL nel 2004 contro il 16,8% del 2000. Confrontando la percentuale di stock di IDE in uscita sul PIL degli altri principali *competitors* europei, emerge subito una distanza tra il nostro paese e il Regno Unito che marca una quota pari al 64,8%, la Francia con il 38,1%, la Spagna con il 33,5% e la Germania con il 30,8%.

Il raffronto tra le percentuali di IDE in entrata sui vari PIL nazionali evidenzia un gap minore: l'incidenza del nostro paese risulta superiore a quella della Germania (12,9%), ma non del Regno Unito (36,3%), della Spagna (34,9%) e della Francia (26,5%). Nel *World Investment Report 2005*, infatti, l'UNCTAD elabora una matrice di classificazione che incrocia performance e potenzialità degli IDE in entrata in tutti i paesi del Mondo: in particolare, l'Italia, insieme a Germania e Regno Unito, risulta collocata tra i paesi a bassa performance attuale ma ad alto potenziale di sviluppo; Francia e Spagna, diversamente, vengono inseriti tra le economie ad alti levelli di performance e di potenzialità.

La distanza dell'Italia rispetto ai principali *player* di questa strategia di integrazione internazionale è senza dubbio da ricondurre in via prioritaria a due caratteristiche del nostro sistema produttivo. Un primo elemento riguarda la dimensione delle sue unità economiche: un sistema produttivo fortemente frazionato con una debole presenza di gradi gruppi, favorisce processi di internazionalizzazione "leggeri" e non investimenti strutturali attraverso lo sviluppo di piattaforme economiche sulle aree di destinazione. Un secondo elemento riguarda la specializzazione produttiva. A questo proposito è del tutto evidente che un sistema economico sbilanciato sui settori tradizionali e su un manifatturiero leggero, benché negli ultimi 10 anni manifesti una crescente propensione verso strategia di internazionalizzazione strutturale, non è in grado di generare grossi volumi di attività ma al contrario una molteplicità di operazioni di dimensioni ridotte.

Una fonte che consente di fare un passo avanti rispetto al dato UNCTAD è quella Politecnico di Milano-R&P (Ricerca e Progetti). Il rapporto realizzato per l'ICE (Istituto nazionale per il Commercio Estero), "Italia Multinazionale 2005", è una ricerca sulla numerosità delle iniziative, gli addetti impiegati ed il fatturato realizzato[66]. L'indagine si basa sulla banca dati ***Reprint***, che censisce le imprese italiane coinvolte nei processi di formazione di imprese multinazionali e le relative controparti estere, tramite IDE e altre forme di finanziamento. I dati dell'indagine concernono:

[66] Il campo di indagine ICE/Politecnico di Milano-R&P si estende all'intero sistema delle imprese industriali e dei servizi, ad esclusione del comparto finanziario, dei servizi immobiliari, distribuzione al dettaglio, turismo, servizi sociali e alle persone.

- ✓ le imprese italiane con partecipazioni in imprese estere, nonché le imprese estere da queste partecipate,
- ✓ le imprese italiane partecipate da imprese estere e i relativi investitori.

Costituiscono IDE italiani all'estero (in uscita) gli investimenti realizzati qualora la società partecipata oggetto di investimento diretto sia residente all'estero e la partecipante in Italia. Secondo i dati in tabella n. 1, nel 2004 (al 01 gennaio 2005), le imprese all'estero partecipate da imprese italiane sono 16.832, considerando il totale delle partecipazioni di controllo e delle partecipazioni paritarie e minoritarie. I soggetti investitori sono circa 5.750, tra gruppi industriali e imprese autonome. Gli addetti di queste imprese all'estero arrivano a 1.084.417 unità. Il fatturato realizzato dalle affiliate estere ammonta a di 275.086 milioni di euro. Il grado di internazionalizzazione[67] delle imprese italiane è pari al 10,6%.
Solo le partecipazioni di controllo contano l'85,6% delle imprese partecipate per l'81,3% del fatturato totale. Queste partecipazioni coinvolgono l'80,6% degli addetti. Quindi, la quota di imprese a partecipazioni paritarie e minoritarie risulta del 14,4%, con un fatturato di 51.416 milioni di euro (il 18,7% del totale). I dipendenti in queste imprese sono 210.434, quasi un quinto del totale.

Costituiscono IDE esteri in Italia (in entrata) gli investimenti realizzati qualora la società partecipata oggetto di investimento diretto estero sia residente in Italia e la partecipante all'estero. Sempre al 01 gennaio 2005, il totale delle partecipate dall'estero ammonta a 7.181 imprese italiane per circa 3.873 imprese investitrici. In Italia, gli addetti delle imprese sono 920.575 unità. Nel coso del 2004, il fatturato delle imprese partecipate risulta di 382.267 milioni di euro. In questo caso, il grado di multinazionalizzazione passiva[68] è pari all'8,3%.

A differenza delle partecipazioni italiane all'estero, le partecipazioni di controllo estero in Italia sono il 92,2%. Anche se in misura nettamente maggiore, riguardano solo 6.623 (meno della metà delle nostre partecipazioni all'estero) e coinvolgono quasi lo stesso numero di lavoratori, circa l'86,8% degli addetti. Le partecipazioni di controllo estero contano l'86,2% del fatturato totale, circa 329.425

[67] Percentuale derivante dal numero dei dipendenti delle imprese estere partecipate da imprese italiane sul numero dei dipendenti in Italia delle imprese a base italiana (non controllate dall'estero).
[68] Percentuale derivante dal numero dei dipendenti delle imprese italiane a partecipazione estera sul numero dei dipendenti in Italia delle imprese italiane.

milioni di euro – quasi il 68% del fatturato registrato dalle partecipazioni italiane di controllo all'estero.

tabella n. 1 - Partecipazioni italiane all'estero ed estere in Italia al 01 gennaio 2005

	Partecipazioni italiane all'estero		Partecipazioni estere in Italia	
	Valore	%	Valore	%
			Totale	
Imprese investitrici (N.)	5.750	100,0	3.873	100,0
Imprese partecipate (N.)	16.832	100,0	7.181	100,0
Dipendenti (N.)	1.084.417	100,0	920.575	100,0
Fatturato (milioni euro)	275.086	100,0	382.267	100,0
			Partecipazioni di controllo	
Imprese investitrici (N.)	4.845	84,3	3.691	95,3
Imprese partecipate (N.)	14.416	85,6	6.623	92,2
Dipendenti (N.)	873.983	80,6	798.922	86,8
Fatturato (milioni euro)	223.670	81,3	329.425	86,2
			Partecipazioni paritarie e minoritarie	
Imprese investitrici (N.)	1.388	24,1	373	9,6
Imprese partecipate (N.)	2.416	14,4	558	7,8
Dipendenti (N.)	210.434	19,4	121.653	13,2
Fatturato (milioni euro)	51.416	18,7	52.842	13,8

Fonte: banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

***Nota**: il numero delle imprese investitrici totali è inferiore alla somma delle imprese investitrici con partecipazioni di controllo e di quelle con partecipazioni paritarie e minoritarie, data la presenza di soggetti presenti in entrambe le categorie.*

Le imprese italiane multinazionali

Illustrando brevemente la dinamica multinazionale di lungo periodo delle imprese italiane, occorre evidenziare come l'industria sia stata la principale protagonista trainando, in un secondo momento, anche il terziario e con esso le attività commerciali. Tra gli anni Ottanta ad oggi, il numero degli investitori è cresciuto costantemente, grazie alla spinta delle piccole e medie imprese che hanno mantenuto annualmente un rilevante numero di iniziative, mediamente calcolato attorno alle 450 nuove unità. Nel 1992 si contano 527 nuove partecipazioni italiane in imprese industriali all'estero per il coinvolgimento di circa 120mila addetti. Tale spinta è da imputare all'iniziativa di imprese e gruppi del settore manifatturiero di dimensione maggiore. Si rileva un rallentamento vicino al 1993, certamente collegato a fattori sfavorevoli di congiuntura nazionale ed internazionale che incidono sulle iniziative degli investitori italiani, ma anche sugli IDE degli altri paesi del Mondo. Il numero massimo di partecipazioni italiane per nuove iniziative si registra nel 1999 (647), ma nel corso del 2000 e del 2001 si ritorna mediamente intorno alle 390 nuove iniziative, fino alle 150 mediamente rilevate negli ultimi tre anni. I fattori determinanti possono essere così riassunti: numerose dismissioni tra le partecipazioni italiane all'estero; un rallentamento dell'iniziativa delle piccole e medie imprese, prevalentemente dovuta all'ondata della *new economy*; una concorrenza internazionale incentrata su livelli di competitività, da un lato, fondati su innovazioni di processo e di prodotto, dall'altro sui vantaggi derivanti da una dimensione strutturale che permette inarrivabili costi di produzione (in alto e, soprattutto, in basso). In questo modo, oltre a spiccare una ridotta dimensione degli investitori, si conta un numero di imprese partecipanti vicino ai livelli degli anni Ottanta. Tuttavia, il numero delle partecipazioni estere è cresciuto quasi otto volte e gli addetti all'estero sono aumentati di circa tre volte e mezzo.

Concentrando l'analisi sulle partecipazioni italiane all'estero degli ultimi 5 anni, si distingue una crescita nel numero di imprese investitrici, che passano da 4.740 al 01 gennaio 2001 a 5.750 al 01 gennaio 2005, per un incremento pari al 21,3%. Nello stesso periodo, corrisponde un aumento delle imprese partecipate all'estero pari a circa il 10,5%. Tale dinamica si riscontra anche nel numero di dipendenti che, se pur in misura ridotta, segna una crescita totale di 49.558 unità (+4,8%). Nello specifico dei diversi settori, è possibile distinguere il commercio all'ingrosso, a cui si imputa un'espansione dell'occupazione pari al 12,7%, contro il comparto dei servizi alle imprese, a cui invece viene attribuita una diminuzione degli addetti

pari al 25,4%. Per l'industria ed il comparto delle *utilities* si rileva un incremento maggiore, rispettivamente pari al 7,9% e al l'8,9%.

Il fatturato del periodo 2000-2004 registra una crescita del 6,5%: dinamica inferiore a quella delle partecipazioni, che riflette principalmente un'iniziativa da parte di nuovi investitori di piccola dimensione strutturale, ancora più investiti da fattori di contingenza negativa di carattere internazionale.

Sempre tra il 2001 ed il 2004, dall'esame dei settori presi in considerazione dall'ICE, come si evince dalla tabella n. 2, l'industria manifatturiera conferma un andamento intorno alla media di tutti i settori, con riferimento al numero di imprese investitrici e partecipate, un modo più contenuto anche al fatturato. Emerge invece una crescita maggiore, in tutte le variabili considerate, nelle costruzioni e nelle *utilities*: la recente liberalizzazione dei mercati ha provocato una spinta per le partecipazioni di energia elettrica, gas e acqua. Al contrario, i comparti che segnano una crescita più contenuta si dimostrano l'industria estrattiva e il commercio all'ingrosso, specialmente sul fronte della numerosità degli investitori e delle imprese partecipate. L'informatica e le telecomunicazioni marcano un trend negativo in termini di occupazione e fatturato che riflette, in parte, l'evoluzione del terziario avanzato, e in parte, i suddetti processi di liberalizzazione che hanno lasciato ampio margine di manovra ai nuovi operatori (es. società dot.com) dei servizi di telecomunicazione, costringendo a ristrutturazioni aziendali molte delle grandi imprese[69].

[69] Per contenere il forte indebitamento maturato negli anni precedenti, sulla contrazione dei dati di settore pesano soprattutto le dismissioni operate da Telecom Italia in alcune partecipazioni estere di minoranza, di taglia elevata.

tabella n. 2 - Partecipazioni italiane all'estero

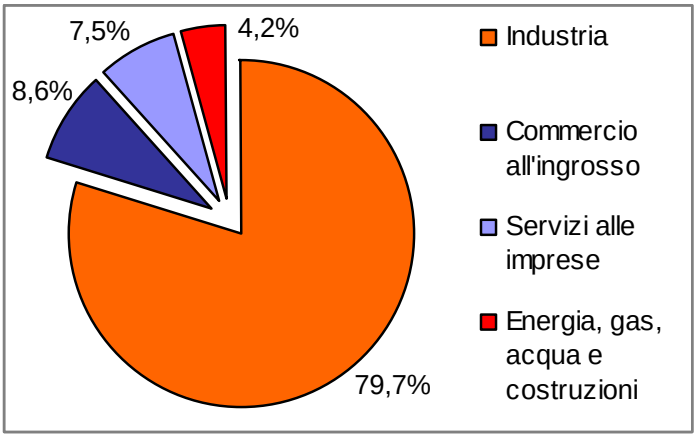
	Investitori	Imprese estere	Dipendenti	Fatturato (mn. euro)
		Al 1.1.2005		
Industria estrattiva	27	245	12.688	14.566
Industria manifatturiera	2.825	5.863	851.635	152.209
Energia elettrica, gas e acqua	39	411	15.671	8.470
Costruzioni	209	840	29.967	5.241
Commercio all'ingrosso	2.801	7.210	93.393	74.570
Logistica e trasporti	336	844	7.760	4.040
Servizi di informatica e telecom.	122	483	44.721	11.070
Altri servizi professionali	440	936	28.582	4.921
Totale	5.750	16.832	1.084.417	275.086
		Variazione % 1.1.2001 – 1.1.2005		
Industria estrattiva	12,5	11,4	-0,1	7,3
Industria manifatturiera	24,4	13,7	8,0	11,8
Energia elettrica, gas e acqua	30,0	27,2	9,0	55,9
Costruzioni	21,5	16,0	8,9	50,5
Commercio all'ingrosso	10,7	6,5	12,7	4,6
Logistica e trasporti	21,7	4,2	9,1	27,7
Servizi di informatica e telecom.	28,4	22,0	-39,8	-46,7
Altri servizi professionali	26,4	12,5	4,8	11,3
Totale	21,3	10,5	4,8	6,5

Fonte: banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Come già anticipato, al 01 gennaio 2005, la composizione settoriale delle partecipazioni italiane all'estero vede la prevalenza dell'industria: il comparto abbraccia circa l'80% dei dipendenti delle imprese italiane con partecipazioni all'estero. Sempre con riferimento ai dipendenti, seguono, nell'ordine, il comparto del commercio all'ingrosso, i servizi alle imprese e le *utilities* (grafico n. 2).

grafico n. 2 - Partecipazioni italiane all'estero per settore al 01 gennaio 2005

(incidenza percentuale sul numero dei dipendenti)



Fonte: elaborazioni IRES su banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Suddividendo ulteriormente la composizione settoriale per tipo di investimento (tabella n. 3), si pone in evidenza l'incidenza degli investitori in partecipazioni di controllo nel settore manifatturiero (83,6%) e nel commercio all'ingrosso (89,7%) sul totale delle partecipazioni stesse del settore. Le imprese partecipate sono 4.767 per il manifatturiero e 6.612 per il commercio: assieme rappresentano il 79% di tutte le imprese estere controllate dall'Italia.

I dipendenti delle imprese controllate dell'industria manifatturiera sono 690.125 unità sulle 851.365 totali. Anche qui, il comparto del commercio all'ingrosso è al secondo posto per numero di dipendenti, nelle partecipazioni totali (93.393 unità) e di controllo (86.548 unità). Interessante il numero degli addetti delle imprese a partecipazione di controllo delle costruzioni (26.929), dei servizi professionali (26.435) e dei servizi di informatica e telecomunicazione (22.947). Questi ultimi contano un numero consistente di dipendenti anche nelle imprese a partecipazione paritaria o minoritaria (21.774). Il comparto delle *utilities* registra addirittura un maggior numero di dipendenti in questo tipo di partecipazioni (11.475), nonostante il numero di imprese coinvolte sia maggiore negli investimenti di maggioranza.

Il fatturato delle imprese manifatturiere controllate dall'Italia ammonta a 117.223 milioni di euro, pari a circa il 77% del totale del settore. Nel commercio, secondo settore per entità del fatturato, tale quota raggiunge il 96%.

tabella n. 3 - Partecipazioni italiane all'estero per livello di investimento al 01 gennaio 2005

	Investitori *(a)*	Imprese	Dipendenti	Fatturato (mn. euro)
	Partecipazioni di controllo			
Industria estrattiva	20	194	10.521	12.992
Industria manifatturiera	2.362	4.767	690.125	117.223
Energia elettrica, gas e acqua	30	294	4.196	3.676
Costruzioni	183	552	26.919	3.789
Commercio all'ingrosso	2.512	6.612	86.548	71.762
Logistica e trasporti	294	733	6.292	3.288
Servizi di informatica e telecom.	109	427	22.947	6.282
Servizi professionali	409	837	26.435	4.656
Totale	4.825	14.416	873.983	223.670
	Partecipazioni paritarie e minoritarie			
Industria estrattiva	12	51	2.167	1.574
Industria manifatturiera	792	1.096	161.510	34.986
Energia elettrica, gas e acqua	16	117	11.475	4.794
Costruzioni	64	288	3.048	1.452
Commercio all'ingrosso	518	598	6.845	2.807
Logistica e trasporti	86	111	1.468	751
Servizi di informatica e telecom.	26	56	21.774	4.788
Servizi professionali	65	99	2.147	264
Totale	1.388	2.416	210.434	51.416

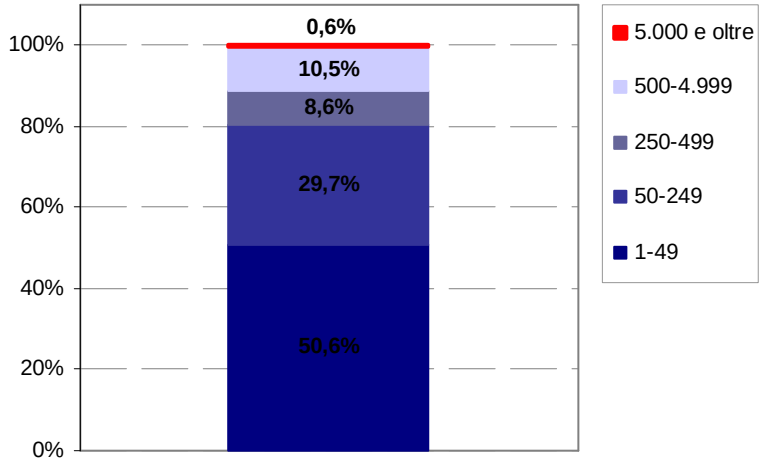
Fonte: banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Il numero di investitori si riferisce ai soggetti con almeno una partecipazione all'estero nel settore considerato. Il totale si riferisce al numero totale dei soggetti investitori con partecipazioni all'estero in almeno uno dei settori considerati.

Se si studia il fenomeno dell'internazionalizzazione produttiva rispetto alla variabile dimensionale degli investitori, si scopre che questa strategia di presenza all'estero, benché si concentri in buona parte nelle medie e grandi imprese, diventa sempre di più una pratica di internazionalizzazione che coinvolge anche le iniziative delle piccole e piccolissime imprese. I dati al 01 gennaio 2005, rilevati da ICE/R&P-Politicnico di Milano (grafico n. 3) evidenziano una prevalenza delle imprese con meno di 50 addetti che hanno realizzato investimenti diretti all'estero. Rispetto alla complessiva attività internazionale questo significa che poco oltre la metà degli investitori

italiani sono piccole realtà aziendali. Le imprese di media dimensione (50-249 addetti) che detengono partecipazioni in imprese situate all'estero sono meno di un terzo. Le multinazionali italiane di dimensione più considerevole, tutte insieme (250 addetti e oltre), non arrivano a costituire un quinto degli investitori.

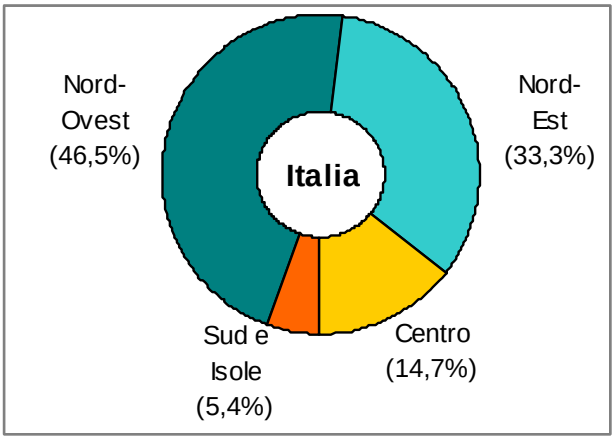
grafico n. 3 - Investitori italiani con partecipazioni in imprese estere per classe dimensionale al 01 gennaio 2005



Fonte: elaborazioni IRES su banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

La composizione geografica come quella settoriale delle partecipazioni estere rispecchia una relazione che segnala una strategia allo sviluppo internazionale che progredisce dalle forme più tradizionali di transazioni commerciali per accedere successivamente ad una presenza all'estero più strutturata. In questo percorso multinazionale si conferma quindi il dualismo geografico persistente nelle forme di internazionalizzazione "leggera" (scambi commerciali, accordi, traffico di perfezionamento, ecc.).

grafico n. 4 - Ripartizione territoriale delle imprese italiane con partecipazione all'estero al 01 gennaio 2005



Fonte: elaborazioni IRES su banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

La figura nel grafico n. 4 mostra come nelle regioni settentrionali si concentra quasi l'80% dell'attività sull'estero. La restante parte è distribuita per circa il 15% alle regioni del Centro e per il 5,4% nel Mezzogiorno.

Riprendendo l'analisi diacronica degli investimenti in partecipazione, dal punto di vista dell'area geografica delle imprese estere partecipate (tabella n. 4), negli anni Duemila si assiste ad una crescita del numero di investitori piuttosto omogenea in tutte le direzioni.

tabella n. 4 - Partecipazioni italiane all'estero per area geografica delle imprese partecipate

	Investitori	Imprese estere	Dipendenti	Fatturato (mn. euro)
		Al 1.1.2005		
Unione europea (15 paesi)	2.452	6.922	395.512	159.984
Europa centro–orientale	2.023	3.011	213.503	19.728
Altri paesi europei	331	611	49.996	14.784
Africa	696	952	74.183	9.670
Nord America	1.064	1.909	88.772	25.281
America Latina	526	1.401	141.494	26.130
Asia	940	1.829	109.120	15.066
Oceania	124	197	11.837	4.443
Totale	5.750	16.832	1.084.417	275.086
		Variazione % 1.1.2001 – 1.1.2005		
Unione europea (15 paesi)	19,6	9,9	5,9	10,9
Europa centro–orientale	26,1	18,3	-1,5	21,1
Altri paesi europei	24,0	3,6	14,7	-1,5
Africa	23,4	6,0	9,5	-2,7
Nord America	19,6	6,7	3,3	-0,5
America Latina	12,4	8,5	-5,7	-15,1
Asia	24,5	11,1	27,8	20,8
Oceania	25,3	13,2	-0,7	8,4
Totale	21,3	10,5	4,8	6,5

Fonte: banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

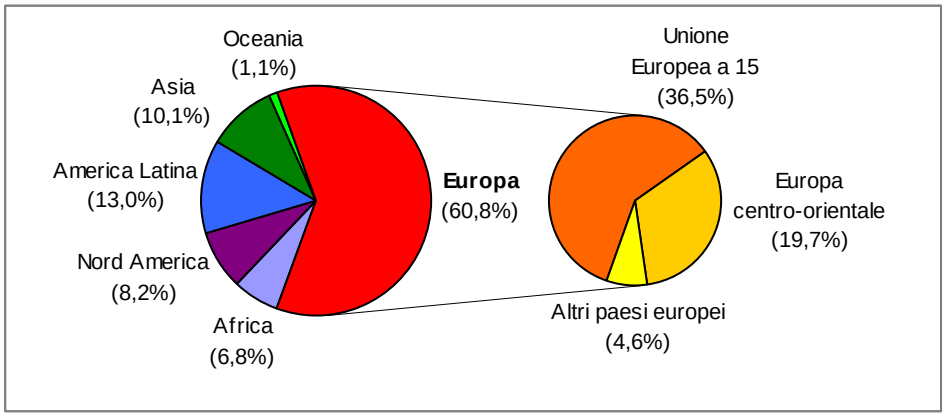
Ciò che sembra variare nei diversi contesti è la presenza e, ancor di più, la dimensione delle nuove iniziative. Appare evidente come la presenza di partecipate italiane in America Latina sia meno forte, soprattutto in considerazione della variazione da gennaio 2001 del numero di dipendenti e del fatturato. Permane la consistenza delle partecipazioni italiane in Nord America e all'interno dell'Unione Europea in cui, dal 2001 al 2005, si calcolano tassi di crescita delle imprese investitrici e partecipate poco al di sotto della media generale. In parallelo, si è verificata un'espansione più sostenuta nel numero di investitori (+26,1%) e di partecipate (+18,3%) in Europa centro-orientale, a cui corrisponde una contrazione del numero di dipendenti (-1,5%), per effetto delle razionalizzazioni e relative dismissioni praticate nel 2002 dalle grandi imprese. Anche focalizzando sul solo comparto manifatturiero, la principale destinazione geografica delle imprese multinazionali italiane continua ad essere l'Europa Occidentale. Benché la crescita abbia coinvolti tutte le macro ripartizioni geografiche, l'area centro-orientale dell'Europa è quella dove si è maggiormente concentrata l'attenzione a partire dai primi anni novanta. I settori tradizionali del *made in Italy*, popolati dalle piccole e medie imprese, sono i principali responsabili di questa nuova

direttrice. Il dato di presenza è passato da 4 imprese e 2100 addetti del 1986, per arrivare con un primo balzo a 588 imprese e oltre 100mila addetti nel 1996, e continuare nei successivi anni fino al massimo del 2005 in cui le imprese sono diventate 3.011 e gli addetti oltre 213mila. Con questi numeri l'aggregato dei paesi dell'Europa Centro Orientale è diventato il 28% delle operazioni sull'estero per una quota che arriva a quasi un quarto dell'occupazione coinvolta.

Un attenzione particolare la merita dall'Asia. Solamente considerando il periodo 2001-2004, occupazione e fatturato delle imprese partecipate dall'Italia aumentano rispettivamente del 23% e 28%. In questa area, inoltre, si registra il tasso più alto di crescita degli addetti, con un incremento di quasi 24mila dipendenti nel quadriennio considerato, sicuramente collegato all'espansione delle partecipazioni in territorio cinese[70].

Questa importante crescita nella direzione di aree in cui è possibile operare con una funzione di produzione che sfrutta i vantaggi dei prezzi relativi del lavoro rispetto a quelli del capitale, conferma che l'Italia ha avviato un processo di sviluppo internazionale trainato da una strategia di delocalizzazione produttiva. Un dato che si associa ad una specializzazione manifatturiera sui settori fortemente esposti alla concorrenza da costi.

grafico n. 5 - Dipendenti delle imprese estere a partecipazione italiana per area geografica al 01 gennaio 2005



[70] «Oltre l'83% delle multinazionali italiane in Cina detiene almeno una partecipazione di controllo, anche se l'incidenza di queste partecipazioni in termini di addetti e fatturato scende tra il 50 e il 60%, a testimoniare l'operare di talune joint-venture di taglia medio-grande. Negli ultimi anni, peraltro, è emersa la tendenza, non solo da parte degli operatori italiani, a trasformare le partnership in WFOE *(wholly foreign-owned enterprises)*, a causa delle difficoltà spesso incontrate nel garantire un clima di collaborazione con i partner cinesi.» ("Italia Multinazionale 2005")

Fonte: elaborazioni IRES su banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Tuttavia tale orientamento geografico potrà riscoprirsi come un'importante spinta per lo sviluppo delle PMI italiane solo se in grado di avanzare anche verso una presenza di tipo commerciale conquistando quote stabili di mercato internazionale e se le ragioni dell'insediamento non si fondino esclusivamente sul basso costo dei fattori. Le opportunità commerciali e tecnologiche (*know how*, brevetti, ecc.) possono essere utilizzate come propulsione alla competitività nazionale, specialmente se nel ventaglio degli investimenti non si trascurano le partecipazioni nelle cosiddette economie avanzate.

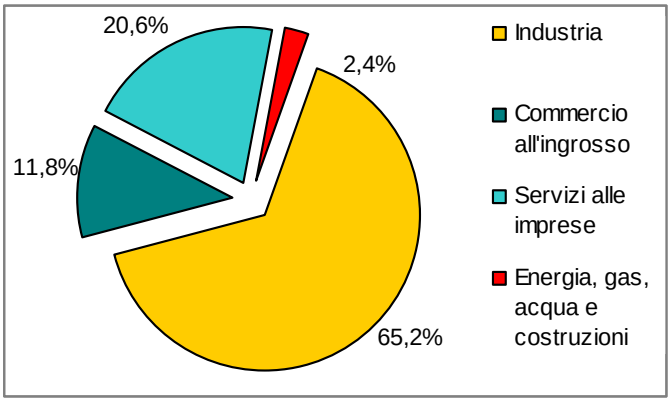
Ponendo ora in evidenza sincronica la ripartizione geografica dei dipendenti delle imprese partecipate (grafico n. 5), all'inizio del 2005 la quota europea arriva ad oltre il 60% che, solo con l'Unione Europea a 15 presenta la quota maggiore di occupazione (36,5%). Nei paesi dell'Europa centro-orientale si contano oltre 200mila dipendenti che rappresentano il 19,7% del totale delle partecipate italiane. Nella geografia dell'internazionalizzazione, benché con un peso minore, non manca un impegno anche verso le ripartizioni extra-europee. In America Latina la quota di dipendenti delle partecipate raggiunge il 13%; mentre in Asia, nonostante la recente espansione, tale quota supera di poco il 10%. Sommando l'incidenza dei dipendenti delle imprese estere partecipate da investitori italiani nelle altre aree del Globo (Nord America, Africa e Oceania), tale quota non supera il 15%.

Le multinazionali estere in Italia

Come per la multinazionalizzazione attiva, nelle partecipazioni estere in Italia (grafico n. 6) emerge una forte incidenza del numero di dipendenti delle imprese che operano nel settore manifatturiero e più in generale nell'industria. Gli addetti del macrosettore costituiscono il 65,2% del totale, a fronte del 20,6% spettante al comparto dei servizi alle imprese e dell'11,8% riferito al commercio all'ingrosso. Per le costruzioni e le *utilities* la quota cumulata risulta pari al 2,4%. Senza dubbio, rispetto alle partecipazioni in uscita, le scelte strategiche degli investitori esteri si basano anche su fattori competitivi di prodotto e di processo.

grafico n. 2 - Partecipazioni estere in Italia per settore al 01 gennaio 2005

(incidenza percentuale sul numero dei dipendenti)



Fonte: elaborazioni IRES su banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Osservando la dinamica degli investimenti esteri (tabella n. 5), spicca immediatamente la crescita del comparto dell'energia elettrica, gas e acqua che presenta i tassi più alti di crescita dal 01 gennaio del 2001 al 01 gennaio 2005, sotto tutti gli aspetti. Il numero di dipendenti del comparto *utilities* è variato di 8.297 unità. Da sottolineare anche l'espansione internazionale del settore delle costruzioni con il 9,0% in più di dipendenti, al contrario di un andamento rallentato per l'occupazione delle imprese del settore manifatturiero partecipate all'estero (-6,3%).

La rilevazione delle imprese con sede in Italia e partecipazioni, rispetto alle partecipazioni estere delle multinazionali italiane estere, rende possibile anche un ulteriore livello di analisi delle performance delle imprese basato sul valore aggiunto. Tra l'inizio del 2001 e l'inizio del 2005, si pone in evidenza, anche secondo questo indicatore, una dinamica positiva del comparto delle *utilities* e del comparto delle costruzioni. Si evidenzia poi una crescita considerevole nell'industria estrattiva a fronte di una crescita del manifatturiero (unico settore) al di sotto della media generale.

Dalla fotografia della situazione al 1° gennaio del 2005, però, si pongono in rilievo le migliori performance dello stesso settore manifatturiero che da solo produce il 57,3% del valore aggiunto totale. Merita di essere notato anche il 14,1% prodotto nelle costruzioni.

tabella n. 5 – Partecipazioni estere in Italia

	Investitori	Imprese	Dipen-denti	Fatturato (mn. Euro)	Valore aggiunto (mn. Euro)
			Al 1.1.2005		
Industria estrattiva	16	20	1.288	488	276
Industria manifatturiera	1.421	2.595	598.989	201.763	43.098
Energia elettrica, gas e acqua	40	126	10.968	12.825	3.206
Costruzioni	49	92	10.727	1.986	553
Commercio all'ingrosso	1.999	2.728	108.761	113.075	10.625
Logistica e trasporti	227	365	49.897	15.894	3.290
Servizi di informatica e telecom.	370	539	80.912	22.301	9.853
Altri servizi professionali	472	716	59.033	13.935	4.314
Totale	3.873	7.181	920.575	382.267	75.214
			Variazione % 1.1.2001 – 1.1.2005		
Industria estrattiva	0,0	-4,8	13,5	38,7	131,9
Industria manifatturiera	4,0	1,9	-6,3	4,9	3,7
Energia elettrica, gas e acqua	33,3	82,0	310,6	613,8	514,1
Costruzioni	28,9	15,6	81,3	93,2	115,5
Commercio all'ingrosso	7,0	5,7	9,0	16,6	26,9
Logistica e trasporti	7,1	10,1	31,9	44,9	65,9
Servizi di informatica e telecom.	8,2	8,1	2,1	10,9	54,5
Altri servizi professionali	12,9	11,1	26,3	34,2	35,4
Totale	6,7	6,0	0,8	14,5	20,6

Fonte: banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Dalla ripartizione delle imprese italiane partecipazione estera in base al tipo di investimento (tabella n. 6), si descrive una situazione in cui appare marcato lo sbilanciamento in tutte le variabili verso le partecipazioni di controllo. La composizione settoriale, oltre a rimarcare la stessa dinamica generale, registra in ogni settore un numero di imprese controllate maggiore delle partecipate a quote paritarie o minoritarie. I dipendenti nelle imprese controllate rappresentano l'86,8% del totale. La performance delle controllate si dimostra migliore in tutti i settori ad eccezione delle *utilities*, in cui il valore aggiunto è pari a 996 milioni di euro contro i 2.246 milioni delle partecipazioni non controllate; peraltro visibile già dal confronto del fatturato che nelle paritarie e minoritarie risulta quasi il doppio delle partecipazioni di controllo.

tabella n. 6 - Partecipazioni estere in Italia per livello di investimento al 01 gennaio 2005

	Imprese	Dipendenti	Fatturato (mn. euro)	Valore aggiunto (mn. euro)
	Partecipazioni di controllo			
Industria estrattiva	19	1.283	488	276
Industria manifatturiera	2.319	504.758	165.258	37.929
Energia elettrica, gas e acqua	86	4.432	4.513	960
Costruzioni	76	9.932	1.866	504
Commercio all'ingrosso	2.632	105.643	109.705	10.422
Logistica e trasporti	322	42.874	14.519	2.871
Servizi di informatica e telecom.	503	74.529	20.655	9.505
Altri servizi professionali	666	55.471	12.421	3.982
Totale	6.623	798.922	329.425	66.450
	Partecipazioni paritarie e minoritarie			
Industria estrattiva	1	5	(a)	(a)
Industria manifatturiera	276	94.231	36.505	5.169
Energia elettrica, gas e acqua	40	6.536	8.312	2.246
Costruzioni	16	795	120	49
Commercio all'ingrosso	96	3.118	3.370	203
Logistica e trasporti	43	7.023	1.375	419
Servizi di informatica e telecom.	36	6.383	1.646	348
Altri servizi professionali	50	3.562	1.514	332
Totale	558	121.653	52.842	8.764

Fonte: banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

(a) Valore inferiore a 0,5 milioni di euro.

Sempre in merito alla performance delle multinazionali estere nell'ambito dell'economia italiana, dal raffronto tra il valore aggiunto per addetto prodotto da queste imprese e quello relativo al sistema di imprese esclusivamente nazionali (tabella n. 7), emerge una situazione in cui le partecipate dell'estero si caratterizzano per una produttività del lavoro nettamente superiore.

Il valore aggiunto per addetto delle imprese a partecipazione estera risulta mediamente il 47% più alto della media nazionale. I dati della banca dati *Reprint*, confrontabili con i dati ISTAT[71], indicano una produttività pari a 77,7mila euro per addetto nel 2003, peraltro in crescita nel 2004, contro i 52,7mila euro delle imprese nazionali con

[71] ISTAT, "Struttura e competitività delle imprese italiane 2003" (Ottobre 2005).

più di 20 addetti. Il gap si accentua se confronta si sposta sul valore aggiunto per addetto medio (di tutte le classi dimensionali) delle imprese nazionali. Tale confronto si ribadisce in ogni settore a testimonianza del gap esistente tra imprese che sostengono maggiori investimenti in ricerca e innovazione tecnologica, a cui seguono investimenti in conoscenza e quindi in capitale sociale – ottenendo vantaggi di scala e di network – e le imprese domestiche detengono che, data la ridotta dimensione strutturale, possiedono maggiori difficoltà a reggere le fluttuazioni della produzione industriale e le dinamiche della congiuntura internazionale.

tabella n. 7 - Valore aggiunto per dipendente
(dati in migliaia di euro)

	Imprese a partecipazione estera		Media nazionale 2003	
	2004	2003	Imprese con 20 o più addetti	Totale
Industria estrattiva	214,5	193,0	226,8	149,4
Industria manifatturiera	72,0	68,7	52,3	42,3
Energia elettrica, gas e acqua	292,3	314,3	121,1	120,5
Costruzioni	51,6	47,5	41,4	27,6
Commercio all'ingrosso	97,7	90,0	44,1	30,2
Trasporti e comunicazioni	129,0	120,8	66,8	55,5
Servizi professionali	71,1	70,9	38,6	34,6
Totale (settori Reprint)	81,7	77,7	52,7	38,3

Fonte: elaborazioni su dati Istat e banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

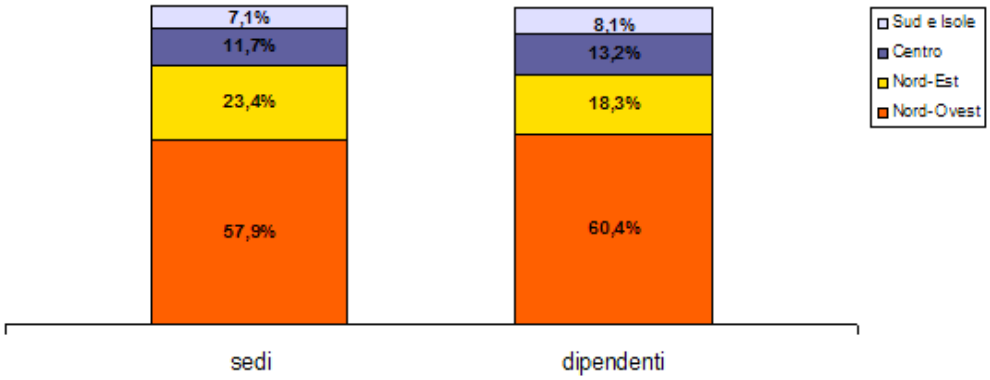
***Nota**: la media nazionale del commercio comprende anche il commercio al dettaglio. Il settore dei trasporti e comunicazioni include i servizi di telecomunicazioni. I servizi professionali includono anche i servizi di informatica, mentre la media nazionale del settore comprende le attività immobiliari.*

La distribuzione territoriale delle partecipazioni estere in Italia[72] (grafico n. 6) rileva anche qui una maggiore presenza nelle regioni settentrionali del Paese. Con ogni probabilità le multinazionali estere tendono a seguire una strategia di insediamento in linea con lo

[72] Valori attribuiti in modo indivisibile all'impresa e localizzati in funzione della sua sede amministrativa.

scenario economico-produttivo nazionale. Basti pensare che la ripartizione territoriale degli stabilimenti delle imprese manifatturiere a partecipazione estera ne attribuisce oltre la metà al Nord-ovest, un quarto al Nord-est, il 13,3% al Centro ed il 10,5% tra Sud e Isole. Prevale perciò l'obiettivo di arginare i rischi, ridurre i costi e ad ampliare la sfera commerciale dando priorità a fattori di localizzazione.

grafico n. 6 - Ripartizione territoriale delle imprese italiane a partecipazione estera al 01 gennaio 2005



Fonte: elaborazioni IRES su banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Spostando la lettura all'origine delle multinazionali attualmente presenti in Italia (tabella n. 8), complessivamente il 60,5% dei dipendenti nelle partecipate estere sono da attribuire a investitori europei. Il 33,4% dei dipendenti nelle partecipate italiane dall'estero fa capo a investitori del Nord America. La restante parte si attribuisce al resto del Mondo. Da segnalare il 3,4% delle imprese giapponesi, quota poco rilevante – soprattutto se si confrontano i livelli di fatturato – ma che nasconde l'innesco di un processo di internazionalizzazione in continua espansione, come illustrato dal tasso di crescita registrato a partire dall'inizio del 2001: il numero di investitori è cresciuto sopra alla media generale, quasi al ritmo di tutti gli altri paesi extra-UE; il tasso di crescita delle imprese risulta il più alto.

tabella n. 8 - Partecipazioni estere in Italia per area geografica delle imprese partecipate

	Investitori	Imprese	Dipendenti	Fatturato (mn. euro)
		Al 1.1.2005		
Europa	2.577	4.865	557.112	219.741
Nord America	1.004	1.786	307.065	122.050
Giappone	196	315	30.976	15.839
Altri paesi	96	215	25.422	24.637
Totale	3.873	7.181	920.575	382.267
		Variazione % 1.1.2001 – 1.1.2005		
Europa	6,7	7,2	-0,1	15,6
Nord America	6,4	6,4	0,1	8,0
Giappone	7,7	12,9	2,7	9,5
Altri paesi	7,9	12,0	40,8	51,7
Totale	6,7	7,4	0,8	14,5

Fonte: banca dati *Reprint*, ICE/R&P-Politecnico di Milano.

Conclusioni

I dati descrivono una marcata tendenza all'internazionalizzazione produttiva in cui le multinazionali italiane non costituiscono un gruppo omogeneo, rispondendo a esigenze diverse, non sempre riconducibili ai settori di appartenenza. La dimensione media delle imprese italiane con partecipazioni all'estero riflette le medesime dinamiche strutturali del resto del sistema-imprese, soprattutto negli ultimi anni. Un modello di internazionalizzazione basato sulle PMI e la rete distrettuale trova maggiori difficoltà ad affermarsi nel panorama internazionale. Tuttavia, è riconosciuta una certa spinta espansionistica di alcuni gruppi e delle medie imprese a partire dalla metà degli anni Novanta, poi rallentata in vista della congiuntura nazionale ed internazionale, anche se tuttora il mercato internazionale resta un'apertura alla forte specializzazione tecnico-produttiva radicata nel sistema delle imprese italiane di piccola dimensione e di profilo dstrettuale.

Gli effetti degli IDE sull'occupazione del territorio nazionale sono differenziati a seconda del paese di destinazione dell'investimento. L'interferenza dell'attività multinazionale con la produttività media del Paese può considerarsi positiva, purché non si

realizzi facendo leva e creando quindi distacco con le aree sistemiche attualmente più esposte alla concorrenza (piccole imprese, settori a bassa intensità tecnologica, ecc.) che rischiano di vedere le proprie fila disperdersi fuori dal mercato. Questo ragionamento è valido per le imprese nazionali come per le imprese dei paesi in via di sviluppo, dove negli ultimi anni c'è stata una rapida liberalizzazione commerciale.

I principali effetti negativi si ritrovano negli investimenti orientati verso i paesi che offrono agevolazioni fiscali, vantaggi di costo e quote di mercato semi-scoperte, come nei Paesi dell'Europa Centro-orientale. Questi processi di internazionalizzazione strutturale, in paesi caratterizzati da sistemi economici e socio-giuridici meno sviluppati di quelli realizzati nella "vecchia" Europa, configura l'incorporazione in seno al perimetro comunitario di inediti differenziali quanti-qualitativi fra le aree più ricche e quelle più povere. Uno scenario che potrebbe preludere ad un serio aggravamento di ciò che siamo soliti definire *dumping sociale* e che si realizza contestualmente alla delocalizzazione produttiva intrapresa dalle imprese italiane ed europee, alla ricerca di sistemi locali e mercati più convenienti.

Occorre tentare una difficile quadratura del cerchio, nella quale coniugare una pluralità di interessi e aspettative di non semplice ricomposizione. Un obiettivo di carattere politico, in grado di governare consensualmente, e in una prospettiva complessiva di sviluppo, i processi di internazionalizzazioni innescati e alimentati dalle imprese, e da quelle multinazionali in particolare. Il fenomeno non riguarda soltanto l'Italia. La differenza, fondamentale, risiede però nel diverso grado di solidità dei rispettivi capitalismi.

Occorre chiedersi se può esistere una globalizzazione senza delocalizzazione produttiva.

La risposta è che l'internazionalizzazione può (co)esistere con una "buona globalizzazione" dei mercati, delle risorse – capitale e soprattutto lavoro – , delle conoscenze.

Non bisogna, comunque, ignorare il fatto che l'indebolimento dei tradizionali assetti socio-politici degli stati nazionali ha finora favorito soltanto il capitale. Sindacati e attori pubblici hanno di contro subito un forte ridimensionamento delle solide prerogative di cui si erano venuti dotando nel corso pluridecennale dello sviluppo fordista e keynesiano dei nostri sistemi regolativi.

L'Europa politica dispone delle culture politiche e delle risorse regolative per promuovere una "buona" globalizzazione, in cui una pluralità di attori, sedi e fonti normative risulta in grado di coniugare *governance* e consenso, efficienza e democrazia. E' da questa vecchia Europa che può ripartire – su scala globale – la necessità di costruire

un'internazionalizzazione rispettosa dei diritti umani, del valore del lavoro, del ruolo dei lavoratori nell'impresa.

Alle istituzioni pubbliche è richiesto di raccogliere la sfida di una competizione globale che investe non solo i singoli attori economici, ma i Sistemi-Paese, nella loro capacità di indirizzare a lungo termine, di elaborare politiche industriali e di assicurare esternalità, condizioni infrastrutturali e di governance atte a promuovere l'internazionalizzazione delle attività secondo i nuovi emergenti modelli di crescita all'estero[73].

"I governi possono svolgere e hanno svolto un ruolo essenziale nel correggere i fallimenti del mercato, ma anche nell'assicurare la *giustizia sociale* (…) Il cambiamento più sostanziale, necessario per far funzionare la globalizzazione nel modo dovuto, è un cambiamento nel governo delle istituzioni (J. Stiglitz, 2003)[74].

Sul versante dell'internazionalizzazione passiva, la crescente integrazione dei mercati internazionali e la rapida crescita di alcuni paesi pongono problemi di sostenibilità della specializzazione produttiva internazionale dell'Italia. Gli effetti derivanti dall'apertura dei mercati internazionali se, da un lato, provocano benefìci sia sul livello medio di produttività delle imprese e sui prezzi dei prodotti e dei servizi, dall'altro, aumentando il numero di imprese che producono un certo prodotto o servizio nel mondo, si allargano le barriere competitive.

L'occupazione delle imprese sul territorio italiano non può che trarre vantaggi dall'apertura internazionale. Anche se la dimensione delle imprese italiane a partecipazione estera risulta maggiore della struttura delle imprese domestiche, proprio per effetto dell'assorbimento del lavoro presente nei vari sistemi locali, le multinazionali estere contribuiscono alla crescita dei distretti, sapendo spesso cogliere gli elementi distintivi dell'economia nazionale. È pur vero che queste multinazionali, divenendo dei centri di convergenza produttiva, possono amplificare gli effetti positivi e negativi del sistema economico italiano.

Negli ultimi anni la crisi industriale e la crescita "zero" dell'economia italiana hanno rappresentato indubbiamente un ostacolo all'attrattività degli investimenti nel Paese. Eppure i vantaggi competitivi che ancora restano ben presenti agli occhi degli investitori esteri sono le stesse potenzialità del mercato italiano, gli incentivi governativi insieme al potenziale regionale, pur disconnesso dalle linee centrali. Ciò che invece scoraggia la multinazionalizzazione in

---

[73] S. Mariotti - M. Mulinelli, "Italia Multinazionale 2005", ICE/R&P-Politecnico di Milano, 2005, Roma.

[74] J.P. Stiglitz, "La globalizzazione ei suoi oppositori" (*Globalization and Its Discontents*), trad. it. di D. Cavallini, Einaudi, Torino, 2002.

entrata sono, per un verso, la struttura, il modello proprietario e la specializzazione settoriale delle imprese, per l'altro verso, la pressione fiscale, la Pubblica Amministrazione e la dotazione infrastrutturale (comprese le *public utilities*). Sicuramente le partecipazioni estere in Italia portano stimoli alle imprese e al mercato, aprendo "ponti" verso il mercato globale e illuminando percorsi nuovi sia dal punto di vista della ricerca che dell'innovazione, investendo così nella forza lavoro qualificata presente nel territorio nazionale.

Cap. 3

ORGANISMI INTERNAZIONALI, IMPRESE MULTINAZIONALI E CLAUSOLA SOCIALE

Gli approcci finora adottati, in special modo sul versante dalle organizzazioni sindacali mondiali, sono stati di due tipi: da un lato il tentativo di costruire e rafforzare i rapporti di solidarietà e di cooperazione internazionale, dall'altro l'obiettivo di promuovere e consolidare sistemi normativi mondiali e regionali in grado di assicurare il rispetto di diritti e standards di trattamento da parte dei governi e delle imprese, quelle transnazionali in particolare[75]. Espressione del primo approccio sono i messaggi di solidarietà, il sostegno tecnico ed economico ad organizzazioni di altri paesi, la pressione sulle centrali direttive nazionali delle imprese multinazionali, l'organizzazione di campagne informative e/o di boicottaggio[76], il coordinamento transnazionale dell'attività sindacale mediante organizzazioni mondiali come la ICFTU o le Federazioni sindacali internazionali, oppure regionali, coma la Confederazione Sindacale Europea (ETUC o CES), la formazione di quadri sindacali nei paesi in via di sviluppo da parte dell'*International Labour Organization* (ILO) o anche di altri organismi sindacali internazionali e/o nazionali. Espressione del secondo approccio sono, a livello mondiale, le Convenzioni dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), o anche – con minore pregnanza giuridica – la *Dichiarazione sui principi concernenti le imprese multinazionali* dell'ILO e le *Guidelines* per le imprese multinazionali, redatte in ambito OCSE; infine le clausole sociali inserite nei trattati commerciali internazionali (tipo GATT o WTO), o bilaterali (il *Sistema delle Preferenze Generalizzate - SPG*). A livello regionale, i sistemi normativi più significativi sono attualmente quelli legati alle

[75] Sull'argomento v. A. Perulli, *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Cedam, 1999; dello stesso A. *La promozione dei diritti sociali fondamentali nell'era della globalizzazione*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 2/2001 e Di Turi, *Globalizzazione dell'economia e diritti fondamentali in materia di lavoro*, in "Diritto delle relazioni industriali", n. 2000; S. Scarponi (a cura di), *Globalizzazione e diritto del lavoro. Il ruolo degli ordinamenti sovranazionali*, Giuffré, 2001.

[76] La rete consente oggi modalità più rapide ed efficaci di informazione e sensibilizzazione internazionale. Per avere un quadro delle campagne internazionali contro le violazioni dei diritti sociali del lavoro si vedano siti come www.ilo.org, www.laborrightsnow.org, www.labourstart.org.

due principali aree di libero mercato: il NAFTA nel Nord America, il Mercosul nel Sud America, e, soprattutto, l'Unione Europea[77].

1. L'ILO e i *"core labour standards"*

Il principale organismo internazionale rivolto ai problemi del mondo del lavoro è l'ILO. Fondato a Washinghton nell'ottobre 1919, esso ha da poco superato il suo 85° anno di vita, e vanta il titolo di essere la più antica organizzazione esistente in seno alle Nazioni Unite, di cui – dal 1946 – rappresenta l'agenzia specializzata su temi sociali e del lavoro.

Il suo obiettivo istituzionale consiste nel promuovere lo sviluppo di standars internazionali di tutela del lavoro. Nella Dichiarazione di Filadelfia, del 1944, si legge fra l'altro che il lavoro non è una merce, che la libertà di espressione e di associazione rappresentano una condizione indispensabile di progresso, che la povertà, ovunque esista, costituisce un pericolo per la prosperità di ciascuno,che occorre condurre una lotta strenua contro il bisogno. Non più e non solo regolazione internazionale della concorrenza fra imprese, come era stato concepito all'origine, ma risalto autonomo e prioritario della giustizia sociale e dei suoi obiettivi.

La composizione dell'ILO è tripartitica e paritetica: ogni paese è presente con un uguale numero di rappresentanti del governo, del mondo imprenditoriale, del mondo del lavoro dipendente. Ogni paese dispone di un numero uguale di delegati. I suoi strumenti di intervento sono basati sull'adesione volontaria, ed assumono le forme delle Convenzioni e delle Raccomandazioni. Non essendo accompagnate da poteri sanzionatori, la loro configurazione giuridica non può renderli assimilabili a veri strumenti di legislazione internazionale.

Fino ad oggi l'ILO ha prodotto 181 Convenzioni e 188 Raccomandazioni. L'espressione "Codice internazionale del lavoro" è sovente utilizzato per designare l'insieme delle Convenzioni e delle raccomandazioni adottate nel corso degli anni ad opera della Conferenza internazionale del lavoro. La maggior parte di questi interventi si colloca nel primo periodo di vita dell'organizzazione; 64 convenzioni sono state emanate fra il 1919 ed il 1939. Meno di un quarto di esse è invece stato prodotto negli ultimi 25 anni.

Basso – o comunque insoddisfacente – è mediamente stato il numero di ratifiche che ha accompagnato ciascuna delle 181 convenzioni. Ciascun paese rappresentato presso l'ILO ha in media ratificato non più di una quarantina di Convenzioni; una media che si alza significativamente in Europa ma che crolla ad esempio sotto la

[77] Altri accordi macro-regionali – come l'ASEAN, dell'APEC, dell'ARF – non contemplano alcun riferimento alla dimensione sociale degli scambi e dello sviluppo.

media di 20 nei paesi asiatici. Soltanto 11 Paesi ne ha ratificate più di 80 (il 7%), fra cui la Francia e la Spagna. Gli Stati Uniti, il Giappone, la Grecia e Irlanda, stanno invece fra i paesi occidentali col minor numero di ratifiche[78]. Fra tutte le Convenzioni, la più ratificata è stata finora quella relativa al divieto di lavoro forzato, la n. 29 del 1930 (modificata dalla n. 105 del 1957).

La composizione tripartititica e paritetica dell'ILO, sicuramente anomala per un organismo internazionale, e la presenza dei paesi dell'allora blocco socialista, hanno consentito negli anni che, attraverso alleanze spesso insolite, potessero passare convenzioni e raccomandazioni apertamente avversate dalle grandi potenze economiche e politiche. Il venire meno di alcune di quelle condizioni geo-politiche che avevano determinato la vecchia configurazione dell'ILO e dei suoi interventi, ha aperto una nuova fase, densa di opportunità e di rischi.

Negli ultimi anni, sull'ILO, si sono addensate le critiche e le richieste di cambiamento di tutti coloro che ne avvertono la scarsa incidenza – ritenuta persino eccessiva da alcuni ambienti – sulle dinamiche internazionali che investono oggi il mondo del lavoro. Per gli imprenditori, ad esempio, occorrerebbe revisionare un sistema giudicato troppo rigido e anacronistico di norme, e passare a previsioni minime e, a loro modo di vedere, meno velleitarie. Di tutt'altro avviso i sindacati che, in seno all'ILO, invocano un rafforzamento dell'organismo in termini di poteri arbitrali ed eventualmente sanzionatori.

Si è anche obiettato sul genere di legittimazione democratica che starebbe alla base di un organismo tanto influente. Vi è in particolare un tratto caratteristico dell'ILO, che i teorici pluralisti e liberali non hanno mancato di denunciare: la sua composizione tripartita su base corporativa. La diretta rappresentanza di organizzazioni degli interessi all'interno di organismi con poteri di natura legislativa sarebbe,

[78] Le ragioni per cui si è determinato un simile scarto fra l'approvazione delle Convenzioni in seno all'ILO, e poi il numero di ratifiche nazionali conseguite, sono varie. Ha certamente pesato il ruolo delle tradizioni nazionali di relazioni industriali. Gli Stati Uniti hanno ratificato solo 14 Convenzioni e non hanno ad esempio ratificato la C. n. 87 perché il modello di libertà di associazione sindacale in essa previsto è stato ritenuto più simile alla tradizione europea che non a quella americana, in cui vige il principio che soltanto l'associazione che ha vinto le elezioni ha diritto a rappresentare tutti i lavoratori dell'azienda. Un altro caso eclatante può essere considerato quello della Svezia, paese in testa a tutte le classifiche internazionali in tema di rispetto dei diritti sociali, che non ha ratificato la C. n. 45, che vieta il lavoro delle donne in miniera, perché l'interpretazione che in quel paese è stata data della parità fra i sessi non concepisce simili disparità di trattamento. Altri paesi socialmente avanzati, come la Danimarca o il Canada, non hanno siglato la convenzione sull'età minima di accesso al lavoro.

secondo questo approccio, incompatibile coi principi canonici della democrazia moderna. Dalla sconfitta dei regimi fascisti, viene causticamente notato, mai vi è più stato un paese con un parlamento interamente o parzialmente basato sulla rappresentanza economico-sociale degli interessi. Si tratta di una constatazione formalmente corretta, che trascura però di considerare come la concertazione triangolare di stampo neo-corporatista abbia di fatto assolto a funzioni procedimentali para-legislative in molti paesi occidentali ed ora – attraverso l'istituzionalizzazione del dialogo sociale europeo – nell'UE. L'ILO non è meno democratica di altre agenzie, assai più influenti, e sulle quali – per altro – l'ILO non può esercitare alcuna influenza (FMI, Banca Mondiale, WTO, G8), che nell'era della globalizzazione condizionano più che mai gli sviluppi economico-sociali di singoli paesi o aree regionali. Occorre poi chiedersi se esiste – a livello internazionale ed in materia di lavoro – un alternativa teorica e pratica superiore al "tripartitismo". Questo i rappresentanti degli imprenditori non lo chiariscono; si sa che loro preferiscono organismi centralistici e decisionistici, ma allora perché la loro sensibilità democratica non insorge anche sulla natura e sulle fonti della legittimazione di quest'ultimo genere di istituzione?

E' rimasto minoritario – nella letteratura dei paesi più industrializzati – l'approccio di chi ha letto la spinta verso nuove e più efficaci forme di tutela sociale sovranazionale come un espediente per mascherare – dietro altisonanti proclami etico-sociali – politiche neo-imperialiste dei paesi più ricchi, volte ad un sostanziale protezionismo a tutela delle proprie merci e del proprio lavoro[79].

Dopo un pluridecennale periodo di scarsa effettività, gli anni '90 hanno registrato una discreta ripresa di iniziativa – questa volta sollecitata dagli Stati Uniti, dall'amministrazione democratica e dai sindacati Afl-Cio – culminata nella "Dichiarazione" del 1998 sui principi e i diritti fondamentali del lavoro[80], i c.d. *core labour rights*, definiti a seguito di un impegno a tal fine assunto in una apposita sessione delle Nazioni Unite, tenuta a Copenaghen nel 1995, sul tema dello sviluppo sociale. Essi fanno oggi parte del c.d. *Global compact*, (*Gc*, accordo globale) delle Nazioni Unite, con l'obiettivo di incoraggiare le imprese ad adottare "buone pratiche" e codici di condotta, nel rispetto dei principi fondamentali dell'ONU.

---

[79] P. Alston, *Core labour standard and the transformation of the international labour rights regime*, in "European Journal of Industrial Relations", 2004.

[80] *Declaration on Fundamental Principles and Rights at Work*, adottata nel giugno del 1998 durante la 86^ sessione della Conferenza internazionale del lavoro.

La Dichiarazione del ’98 è stata adottata sulla base di un consenso pressoché totale da parte di tutti i paesi[81], fossero essi di tradizione politico-giuridica occidentale, islamica o ispirata ai c.d. *Asian values.*[82] Essa ricopre dunque una valenza universale ed inderogabile, ed esercita una efficacia *erga omnes* e incondizionata, che prescinde dall’eventuale mancata ratifica delle convenzioni che reggono la dichiarazione da parte di un paese. La sua legittimazione trova fondamento – oltre che nelle singole Convenzioni richiamate – nella Dichiarazione universale dei diritti dell’uomo adottata nel 1948 dall’Assemblea generale dell’ONU, coi suoi riferimenti alla dignità degli individui, che “nascono liberi ed uguali in dignità e diritti” (art. 19) ed il suo esplicito divieto di “trattamenti crudeli, inumani e degradanti” (artt. 56). L’art. 20 della Dichiarazione afferma che “ciascuno ha il diritto alla libertà di riunirsi e di associarsi pacificamente” e inoltre che “ognuno ha diritto di fornire e di aderire ad associazioni sindacali per tutelare i propri interessi” (art. 23).

Alla Dichiarazione del ’48 sono seguiti i due Patti del 1966, entrati in vigore nel 1976: il primo sui diritti civili e politici, il secondo sui diritti economici, sociali e culturali. L’affermazione di una cultura globale dei diritti umani ritornata nell’Atto Finale di Helsinki del 1975, con cui anche l’URSS e i suoi alleati convenivano formalmente nel riconoscere ai loro cittadini il diritto di organizzarsi per difendere i diritti umani. Nel giugno 1993 si tiene la Conferenza mondiale sui diritti umani di Vienna, con la sua Dichiarazione finale, con la quale viene solennemente sancito il fine di proteggere e promuovere la “dignità inerente a tutti i membri della famiglia umana”, ribadendo una volta ancora una concezione universalistica ed indivisibile dei diritti, siano essi civili e politici o piuttosto economico-sociali[83]. “E’ dovere degli Stati – si legge – promuovere e proteggere tutti i diritti umani e le libertà fondamentali, prescindendo dai loro sistemi politici, economici e culturali” (par. 5).

L'ILO ha dichiarato *"core labour rights"* – da considerare alla stregua di veri e propri diritti fondamentali dell’uomo – quelli inerenti i seguenti temi:

- il divieto di lavoro forzato (nn. 29 e 105);

[81] Un riconoscimento ben più ampio, va’ detto, di quello che nel ’48 aveva sancito il varo della Carta dei diritti universali dell’uomo. In quell’occasione, infatti, furono chiamati al voto soltanto 56 Stati membri – in maggioranza occidentali - e sebbene nessuno votò contro, 8 si astennero.

[82] A. Sen, *La democrazia degli altri*, 2004, Mondadori, 2004.

[83] All’elenco potrebbero a buon diritto aggiungersi la Dichiarazione dei diritti del fanciullo del 1959, la Dichiarazione sulla razza e i pregiudizi razziali del 1978, la Convenzione sull’eliminazione di ogni forma di discriminazione nei confronti della donna del 1979, la Convenzione internazionale sui diritti dell’infanzia del 1989.

- il divieto di lavoro dei minori (n. 138 del 1973);
- il divieto di discriminazione nell'impiego (n. 111 del 1958);
- la libertà di associazione (n. 87 del 1948) e diritto di contrattazione collettiva (n. 98 del 1949).

Delle suddette convenzioni "fondamentali" non sarà inutile ricordare come alcune di esse risultino tuttora insufficientemente ratificate. La situazione al momento è la seguente:

Argomento	**N. Convenzione**	**N. Ratifiche nazionali**
Abolizione del lavoro forzato	29 del 1930 e 105 del 1957	171
Divieto di discriminazioni	111 del 1958	167
Età minima e divieto delle forme peggiori di lavoro minorile	138 del 1973 e 182 del 1999	158
L'equa remunerazione	100 del 1951	155
Libertà di associazione sindacale	87 del 1948	153
Diritto di organizzazione e negoziazione collettiva	98 del 1949	142

Fonte Bit, 2004

Una volta ratificate, l'efficacia e l'effettività delle convenzioni ILO riposerà essenzialmente sulle azioni concrete poste in essere all'interno di ciascun paese[84]. All'elenco di paesi che non ha ratificato una o più convenzioni fondamentali, si deve dunque aggiungere la casistica di tutti quei paesi che hanno formalmente ratificato le convenzioni in questione, senza poi adoperarsi sufficientemente per il loro effettivo inveramento o, addirittura, operando in senso nettamente contrario al loro spirito e alla loro lettera. Basti pensare a quei paesi in cui poco o nulla viene fatto per promuove azioni positive in favore dell'occupazione femminile o contro la piaga del lavoro minorile, dove la soglia legale per eleggere rappresentanti nei luoghi di lavoro è talmente elevata da vanificare questo diritto, o ancora all'esclusione legale di vastissime aree di lavoratori dai diritti di associazione, negoziazione e sciopero, col pretesto di essere addetti a servizi di pubblico interesse, qui intesi entro un perimetro di abnorme e dunque ingiustificata ampiezza. Vi sono poi paesi in cui una legislazione ed una giurisprudenza anti-labour consentono di perseguire civilmente e anche penalmente lavoratori e sindacati in sciopero, vanificando radicalmente l'esercizio di questo diritto. Eclatante e tragico il caso della Corea del Sud, dove ancora nel 2004 quattordici attivisti sindacali della combattiva centrale KCTU si sono suicidati, per non

[84] La ratifica italiana delle convenzioni n. 87 e n. 98, nel 1958, contribuì alla maturazione del dibattito giuridico e sindacale sull'adozione di uno Statuto dei lavoratori, già perorato dalla CGIL, sin dal suo IV Congresso del 1952.

potere in alcun modo adempiere alle insostenibili pretese di risarcimento economico, chieste e ottenute dalle aziende per il danno subito a causa dell'interruzione della produzione.

Quello della giustiziabilità, e dunque della effettività dei principi e dei diritti affermati nella Dichiarazione ILO del '98, rimane un fattore dirimente di criticità. Dal 1946 l'ILO non dispone infatti di alcun potere sanzionatorio e l'adesione ai suoi atti rimane volontaria, frutto di processi di eteroregolazione "soft"[85]. Una intrinseca debolezza funzionale che ha però consentito la sopravvivenza dell'ILO, dove non è previsto – e si capisce – nulla di simile al Consiglio di Sicurezza dell'ONU[86]. Il fatto che il governo della Cina, quello degli USA e quello di San Marino abbiano lo stesso numero di voti a disposizione, rimane forse possibile fin tanto che la funzione dell'organismo si attesti a livello di convenzioni, raccomandazioni e linee-guida, liberamente sottoscritte e rispettate (e fatte rispettare) dai singoli Stati che vi aderiscono.

Il ricorso a sanzioni economiche nei confronti dello Stato che evade o elude i precetti contenuti nella Dichiarazione del '98 – invocato in alcuni ambienti internazionali, a cominciare dalle ultime amministrazioni americane – può apparire iniquo e controproducente quando colpisce i paesi più poveri[87], e dunque le loro già sofferenti popolazioni, o suonare velleitario e purtroppo poco realistico quando potrebbe rivolgersi verso paesi ricchi e potenti. Si ammonisce con severità ed intransigenza Myammar (l'ex Birmania) o la Bielorussia, ma non si ha il coraggio di fare lo stesso – per la violazione di diritti fondamentali di uguale tenore – nei confronti della Cina, assai più potente politicamente e mercato di enorme interessante per gli investitori occidentali.

Il ricorso a sanzioni economiche colpirebbe oltre tutto i governi e le loro popolazioni, lasciando sostanzialmente impregiudicata la responsabilità delle imprese transnazionali, artefici spesso di violazioni dirette nei paesi più poveri e, soprattutto, detentori di un forte potere di ricatto sui governi di tali paesi nel senso di tenere al più basso livello possibile il livello di tutela lavoristica e ambientale.

La natura universale ed *erga omnes* della dichiarazione del '98 rende plausibile affermare – in linea di principio – una sua giustiziabilità ad opera di qualunque di tribunale nazionale, secondo

---

[85] A. Perulli, *Globalizzazione e diritto del lavoro*, Cedam, 1999; p. XXVI.

[86] Del resto, anche in questo delicatissimo ambito, sanzioni ed interventi umanitari sono stati autorizzati, fra infinite polemiche, soltanto in presenza di violazioni particolarmente gravi e destabilizzanti sul terreno della pace internazionale e del rispetto dei diritti umani.

[87] B. Hepple, *Diritto del lavoro, disuguaglianza e commercio globale*, in "Giornale di diritto del lavoro e delle relazioni industriali", n. 97/2003.

una tendenza che in questi anni ha consentito – in altri ambiti della giustizia – l'affermazione di una vera e propria globalizzazione dei diritti. Secondo un orientamento che era già stato suggerito da Hans Kelsen, si tratterebbe di ipotizzare una progressiva costituzionalizzazione dei diritti, su scala internazionale, che proceda da una loro affermazione per il tramite della giurisidizione delle corti[88].

Determinante appare poi la centralità della libertà di associazione e di azione collettiva quale diritto sociale fondamentale, capace – se adeguatamente promosso e tutelato – di esercitare una funzione efficace e dinamica di volano, con un trascinamento verso l'alto dei diritti sociali nazionali; un "cavallo di Troia", come è stato scritto, "della lotta contro gli effetti nefasti della globalizzazione dei mercati"[89]. Del resto, come ha scritto Sen, la crescita economica pone e porrà sempre di più i paesi in cui questa è stata maggiore, di fronte a problemi di democrazia e di diritti che sarà difficile tenere per sempre compressi[90]. In termini marxisti, si può plausibilmente pronosticare che dove arriva il capitale, segue a ruota – prima o poi – la lotta di classe contro il super-sfruttamento, e con essa lo sviluppo di forme più avanzate di diritti economici, sociali e politici.

2. Il concetto di "decent work" e i diritti sindacali

Un'altra via percorribile è quella promozionale del monitoraggio e delle azioni positive, secondo una ispirazione che sta effettivamente orientando gli impegni dell'ILO a favore di una nuova generazione di tutele internazionali. Occorre innanzitutto definire un quadro di priorità, a cominciare dalla lotta alla povertà, per poi provvedere sia al monitoraggio delle azioni intraprese che all'assistenza tecnica in favore dei paesi meno avanzati sotto il profilo economico e sociale.

E' proprio in tale direzione che l'ILO ha recentemente scelto di muoversi. In occasione dell'87^ sessione della Conferenza internazionale del lavoro, nel 1999, è stato lanciato un piano per il *decent work* come obiettivo globale dei prossimi anni. Occupazione, protezione sociale, diritti dei lavoratori e dialogo sociale sono i quattro pilastri su cui si regge la nozione di "lavoro decente"[91].

---

[88] L'italiano Antonio Cassese è ad esempio assertore di una linea secondo la quale le corti internazionali, a cominciare da quelle penali, costituiscono uno strumento più efficace rispetto alle corti nazionali, in favore della tutela dei diritti dell'uomo e la repressione contro i delitti compiuti contro di essi.

[89] S. Nadalet, *Diritto del lavoro e diritto della concorrenza: qualche proposta scomoda in tema di globalizzazione,* su "Lavoro e Diritto", n. 1/2002.

[90] A. Sen, *Lo sviluppo è libertà*, Mondadori, 2000; p. 153.

[91] Sull'argomento si veda il numero monografico della *Revue International du Travail*, n. 2/2003, ma anche ai ricorrenti contributi – pubblicati in tema di "decent work" – su altri numeri di questa rivista del Bit; fra gli altri R. Reich, *La défi du*

Come ribadito in occasione dell'ultima Conferenza annuale dell'ILO, tenuta a Ginevra nella prima metà del giugno 2005, si tratta di definire per il futuro quattro priorità di intervento, e cioè:

- la promozione degli standard e dei principi fondamentali dei diritti al lavoro
- la creazione maggiori opportunità per donne e uomini nell'assicurarsi un'occupazione ed un reddito decenti;
- l'ampliamento la copertura e l'effettività della protezione sociale per tutti;
- il rafforzamento del tripartitismo ed il dialogo sociale.

Ciascuno dei suddetti obiettivi deve poter essere rinvenuto e verificato sul piano della effettività, attraverso una serie di indicatori nazionali che alcuni esperti dell'ILO hanno costruito, incrociando informazioni di carattere giuridico (ratifiche; norme costituzionali; leggi) e dati statistici (tassi di occupazione e disoccupazione, maschile e femminile; livelli di povertà, relativa e assoluta; spesa sociale sul Pil; incidenti sul lavoro; tasso di sindacalizzazione; copertura contrattuale).

Attraverso questo complesso intreccio di indicatori è stato possibile redigere una serie di classifiche internazionali, inerenti l'indice nazionale di sicurezza relativo al mercato del lavoro e all'occupazione, alla sicurezza nel lavoro, al reddito, alla libertà e alla rappresentanza sindacale. Soffermiamoci su questi ultimi due temi.

Alla convenzione n. 87 sulla libertà sindacale si devono innanzitutto aggiungere quelle sull'organizzazione dei lavoratori agricoli: la più vecchia, la n. 11 del 1921 e la n. 141 del 1975, nonché la convenzione n. 135 del 1971 e la raccomandazione n. 143, concernenti i rappresentanti dei lavoratori, nei riguardi dei quali andranno adottate misure protettive specifiche contro ogni atto che potesse arrecar loro pregiudizio in chiave di discriminazione anti-sindacale. Il principio generale è che tutti i lavoratori e i datori di lavoro, senza distinzione di sorta, hanno il diritto di formare e di aderire, soggetti unicamente alle norme dell'organizzazione in questione, ad organizzarsi di propria scelta senza preventiva autorizzazione, al fine di promuovere e di difendere gli interessi dei lavoratori e dei datori di lavoro. Le pubbliche autorità devono astenersi da ogni interferenza che limiterebbe tali diritti e ne impedirebbe l'esercizio[92].

---

travail décent, RIT, n. 1-2/2002; P. Egger, *Travail décent et competitivitè*, RIT, n. 1/2003.

[92] Nel complesso si può convenire nel ritenere che otto Convenzioni (n. 11/1921; n. 84/1947; 87/1948; n. 98/1949; n. 135/1971; n. 141/1974; n. 151/1977; n. 154/1981) "costituiscono un codice abbastanza completo, anche se ben lontano dall'essere esauriente, sulla tutela e sulla promozione della libertà di associazione"; W. Breen Creighton, *La libertà di associazione*, in M. Biagi, R. Blanpain, *Diritto del lavoro e*

Quanto alla convenzione n. 98, cui va ad aggiungersi la n. 154 del 1981, il suo nucleo è che i lavoratori dovranno godere di adeguata tutela contro atti di discriminazione antisindacale al momento dell'assunzione e che siano presi provvedimenti per incoraggiare o promuovere il pieno sviluppo e il ricorso all'apparato di negoziazione volontaria tra datori di lavoro o loro organizzazioni e organizzazioni dei lavoratori "allo scopo di regolamentare le condizioni di lavoro tramite accordi collettivi". La raccomandazione n. 94 del 1952 promuove la collaborazione dei lavoratori a livello di impresa, mentre la n. 113 incentiva la consultazione delle parti sociali a livello di politiche sociali ed industriali a livello nazionale.

Nessun riferimento esplicito e formale viene invece fatto al diritto di sciopero, rispetto al quale – tuttavia – gli organi di sorveglianza e controllo dell'ILO hanno stabilito la piena liceità, come parte integrante del libero esercizio dei diritti sindacali garantiti dalle convenzioni n. 87 e n. 98.

Gli esperti dell'ILO (BIT, 2003), attraverso una serie di incroci di cui si accennava poc'anzi (tassi di sindacalizzazione e di copertura contrattuale; azioni pubbliche di sostegno all'attività sindacale; grado delle libertà civili secondo *Freedom House*), hanno compilato una serie di analisi e comparazioni da cui si evince uno scenario del rispetto dei diritti sindacali nel mondo estremamente differenziato[93]. Il c.d. "indice di sicurezza della rappresentanza", emerso dallo studio, risulta il seguente. Fra i paesi *"esemplari"* si collocano tutti i paesi dell'Europa centro-settentrionale, più Italia e Spagna, ma con le eccezioni dell'Olanda – valutata ad un gradino leggermente più basso come paese *"mediamente esemplare"* – nonché della Grecia e del Portogallo, ad un gradino ancora più basso, fra i paesi definiti *"burocratici"*. Fra i paesi con le migliori credenziali si collocano anche, in Europa, la Repubblica Ceca, l'Ungheria, la Lituania, la Bulgaria e la Russia. Nessun altro paese, ad eccezione del Sud Africa, raggiunge nel resto del mondo un analogo livello di eccellenza. Neppure paesi come gli Usa, il Canada, l'Australia, la Nuova Zelanda, che lo studio classifica al secondo gradino dei paesi *"mediamente esemplari"*, insieme alla già menzionata Olanda, alla Slovenia, all'Estonia e alla Lettonia, nonché al Cile, alla Corea del Sud e alle Filippine. La grande sorpresa è qui rappresentata dalla Cina, che gli studiosi dell'ILO collocano inspiegabilmente in questa lusinghiera zona della graduatoria, alla stessa stregua dei paesi testè menzionati;

---

relazioni industriali nei paesi industrializzati ad economia di mercato, Maggioli Ed. 1991; p. 52; P. Fabris, *Diritti fondamentali del lavoro e responsabilità degli Stati*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", 2001.

[93] F. Bonnet, J. B. Figueiredo, G. Standing, *Une famille d'indicateurs du travail décent*, in « Revue International du Travail », BIT, n. 2/2003 ; p. 231 e ss.

vale a dire degli Usa, del Canada, dell'Olanda, ecc.. Fra i paesi definiti *"burocratici"*, nei quali cioè si registra un certo scarto fra il riconoscimento formale dei diritti sindacali e la possibilità di un loro libero ed effettivo esercizio vi sono alcuni stati sorti dalla dissoluzione della vecchia URSS (Bielorussia, Georgia), la Romania, la Turchia, l'Albania, la Croazia, ma anche – a sorpresa – la Grecia e il Portogallo. In questa categoria si collocano anche i paesi del Maghreb (Marocco, Algeria, Tunisia) e del medio-oriente (Israele), dell'Africa Sub-Sahariana (Senegal, Congo, Tanzania), dell'America Latina (Argentina, Colombia, Venezuela, Perù, Messico), dell'estremo oriente (Indonesia, Sri Lanka e soprattutto Giappone). Al gradino più basso di questa classifica – con l'etichetta di *"paesi in via di sviluppo"* – si trovano l'India, il Pakistan e la Tailandia, l'Egitto e il Libano, l'Honduras, l'Armenia e l'Uzbekistan.

3. L'OCSE e le linee-guida per le multinazionali

Un altro importante organismo internazionale attento alle questioni del lavoro è l'Organizzazione per la Cooperazione e lo Sviluppo Economico (OCSE). Nata da una convenzione siglata a Parigi nel 1960, raggruppa i maggior paesi industrializzati del mondo. I suoi organi principali sono: a) il Consiglio (rappresentanti dello stato), b) la Commissione esecutiva (13 membri eletti annualmente dal Consiglio), c) il Segretariato (diretto dal Segretario generale dell'organizzazione).

Diversamente dall'ILO, che è composto secondo uno schema tripartito, nell'OCSE sono rappresentati solo i Governi. Le parti sociali hanno uno status di organismi di consultazione attraverso le loro rispettive organizzazioni: la BIAC, costituita nel 1962 (di cui fa parte la Confindustria) e la TUAC, costituita nel 1948 (di cui fanno parte le tre confederazioni sindacali italiane).

Dal 1975 esiste la Commissione sugli investimenti internazionali e le imprese multinazionali (CIME), il cui obiettivo consiste nel tracciare le linee guide delle imprese multinazionali.

I suoi componenti sono delegati dei rispettivi ministri economici. Si riunisce mediamente due volte l'anno per due o tre giornate. Al suo interno, nel 1977, è stato costituito un gruppo di lavoro ad hoc, con la partecipazione di BIAC e TUAC, chiamato "Gruppo Levy".

La CIME svolge diverse funzioni:

- provvede a dare chiarimenti,
- propone cambiamenti nelle linee guida per le multinazionali (v. 1979, 1982, 1984, 1991),
- risponde a specifiche questioni poste dagli Stati membri,
- risponde alle richieste delle parti sociali (BIAC e TUAC),
- incontra le parti sociali per regolari consultazioni,
- organizza attività di studio.

Quando insorgono problemi inerenti all'applicazione delle linee-guida nella loro applicazione nazionale il primo passo consiste nel rivolgersi al *National Contact Point* (NCP). Questo a sua volta contatterà l'impresa, per informarla del fatto che si è posto un problema inerente al suo comportamento contrario alle linee-guida.
Insieme con le parti sociali, trilateralmente, il NCP tenterà di risolvere il problema a livello nazionale. Il NCP può, se ciò dovesse essere necessario, estendere ad un livello transnazionale la sua inchiesta. In caso di stallo viene investita la CIME. L'impresa in questione può presentare una sua relazione difensiva, oppure avvalersi degli uffici del BIAC a questo scopo.

A partire dagli anni '60 il processo di internazionalizzazione dell'economia diventa tale da allertare le maggiori centrali sindacali dell'occidente sui rischi che ciò comporta sulla tenuta dei sistemi di welfare conquistati faticosamente fino a quel momento. Nel 1969 la Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi (CISL) adotta una risoluzione intitolata *"Multinational corportations and conglomerates"*, e nel 1975 redige la *"Carta delle richieste dei sindacati per un controllo legislativo sulle imprese multinazionali"*.

In seno a tutti i maggiori organismi di cooperazione internazionale (ILO, OCSE, CE, NAFTA, GATT, WTO, ma anche nell'ambito dell'attività della Banca Mondiale e del FMI), le organizzazioni sindacali dei paesi più industrializzati si battono per il conseguimento di due ordini di regolamentazione giuridica transnazionale:
a) la definizione di alcune linee guida per il comportamento delle imprese multinazionali;
b) l'inserimento di "clausole sociali" contenenti standards minimi di tutela lavoristica negli accordi e nei trattati commerciali internazionali.

Volendo fare una sforzo di periodizzazione, potremmo dire che l'impegno a favore di a) è stato più forte nel decennio a cavallo fra gli anni '60 e 70; quello in favore di b), pur sempre diffuso nelle forme più o meno tradizionali di protezionismo, è diventato l'obiettivo di gran lunga più caratteristico dell'azione sindacale internazionale di questi ultimi quindici anni.

Nel 1976 l'OCSE traccia le *"Guidelines"* per le imprese multinazionali. Nel novembre del 1977 l'organismo governativo dell'ILO redige la Dichiarazione tripartita dei principi concernenti le imprese multinazionali e la politica sociale. Nel 1984 e poi ancora nel 1991 l'OCSE tornerà nuovamente sull'argomento, emendando in alcuni punti le *"Guidelines"* del 1976.

Mentre queste ultime concernono l'intero spettro delle attività di una multinazionale nel paese ospitante (politiche generali, competizione, finanziamenti, tassazione, scienza e tecnologia, nonchè occupazione e

relazioni industriali), la Dichiarazione tripartita contiene specificamente direttive nel campo del lavoro e delle relazioni industriali.

Entrambi i documenti sono esplicitamente non vincolanti. Essi rappresentano raccomandazioni sull'adozione di standards di tutela cui aderire su base volontaria. Questo significa che le *Guidelines* non sono giuridicamente giustiziabili presso alcuna sede, né internazionale né nazionale; la loro violazione non è cioè perseguibile mediante sanzioni legali. In questo senso il loro carattere di vincolo risiede su un genere di impegno essenzialmente morale.

L'ambito dei soggetti destinatari delle raccomandazioni è più ampio nel caso della Dichiarazione dell'ILO, che si rivolge ai governi, alle organizzazioni dei lavoratori, alle imprese multinazionali, sia nel loro paese di origine che nel paese ospitante. Nel caso delle *Guidelines* si tratta di raccomandazioni indirizzate congiuntamente dagli Stati membri (una trentina) alle imprese multinazionali "che operano nei territori dei paesi membri dell'OCSE". Nell'introduzione si pone però in risalto l'esigenza di giungere ad una cooperazione internazionale che si estenda a tutti gli stati. Agli Stati membri spetterà rivolgere gli sforzi al fine di cooperare i paesi in via di sviluppo, migliorandone il benessere e gli standards di vita della gente.

Ma i principali destinatari della Dichiarazione e delle *Guidelines* sono appunto le multinazionali. I redattori di entrambi i documenti hanno consapevolmente rinunciato a delineare una esatta e completa identificazione dei requisiti giuridici. Ci si è posti il tipico problema della differenza fra l'identità economicamente unitaria e quella giuridicamente plurima dell'impresa. Definire in modo troppo rigido le caratteristiche giuridiche di una multinazionale avrebbe aumentato il rischio di non cogliere l'essenza dei contenuti socio-economici sottesi all'azione concreta delle multinazionali. Nel documento dell'OCSE esse vengono definite come quelle "società, private, statali o miste, stabilite in diversi paesi, e legate in modo che una o più di loro possa esercitare un'influenza significativa sull'attività delle altre".

Le linee guida recepiscono il principio della responsabilità limitata, sia pure condizionandola in vario modo. La CIME ha distinto fra responsabilità:

a) non-finanziarie; in questo caso l'impresa deve attivare un sistema di informazione a favore dei rappresentanti dei lavoratori;

b) finanziarie; qui la CIME ha adottato una versione riduttiva delle responsabilità della società madre rispetto alle filiali (v. caso Badger/Belgio).

L'obiettivo della Dichiarazione tripartita consiste nel perseguire un dialogo costante fra le parti sociali, e nell'incoraggiare l'integrazione delle imprese multinazionali nel contesto locale delle relazioni

industriali, promuovendo strategie di sviluppo rivolte all'occupazione. Similmente, nell'introduzione delle *Guidelines* viene esaltato il ruolo delle multinazionali, intese come vettori di benessere economico e sociale, capaci di sfruttare al meglio le risorse naturali, le tecnologie, le risorse umane. I vantaggi prodotti dall'attività delle multinazionali possono tuttavia portare ad abusi di concentrazione del potere economico, arrivando a confliggere con gli obiettivi delle politiche nazionali. "Le imprese dovrebbero dunque rispettare le leggi, i regolamenti le prassi prevalenti di relazioni industriali, in ciascun paese in cui esse operano". Ogni Stato ha il diritto di prescrivere le condizioni sotto le quali le multinazionali operano all'interno della sua giurisdizione nazionale, soggetta al diritto internazionale e agli accordi internazionali che sono stati sottoscritti. La Dichiarazione dell'ILO parla di rispetto della sovranità del diritto degli Stati, e raccomanda alle multinazionali un'azione che sia in armonia con le priorità dello sviluppo socio-economico del paese in cui stabiliscono una loro filiale.

La Dichiarazione tripartita è composta da un preambolo, e da cinque capitoli dedicati alle politiche generali, all'occupazione, alla formazione, alle condizioni di lavoro e di vita, alle relazioni industriali.

Al tema dell'occupazione e delle relazioni industriali le *Guidelines* dedicano la settima sezione, ripartendola nei seguenti paragrafi: 1) libertà di associazione e contrattazione collettiva, 2 e 3) informazione delle rappresentanze dei lavoratori, 4) comparazione degli standards occupazionali, 5) utilizzazione e addestramento della forza lavoro locale, 6) previsione di *"reasonable notice"* nel caso dei maggiori cambiamenti e mitigazione dei loro effetti, 7) non discriminazione nelle opportunità di lavoro, 8) ingiusta influenza sulla buona fede dei negoziati coi lavoratori, 9) accesso alle decisioni più importanti.

Libertà di organizzazione e di contrattazione collettiva sono - come abbiamo visto nei paragrafi precedenti - diritti sanciti dalla Convenzioni n. 87 e 98 dell'ILO. Per le multinazionali il loro rispetto significa restare neutrali, non interferire con il diritto dei lavoratori ad organizzarsi nel modo che ritengono - nei limiti della legge nazionale - più opportuno, cioè: "Rispettare il diritto dei propri dipendenti, ad essere rappresentati da sindacati e altre organizzazioni in buona fede". Con questa ampia definizione possono intendersi tutte quelle forme che nei diversi stati ha assunto la rappresentanza sindacale (consigli aziendali, commissioni ad hoc, shop stewards, ecc.).

Le multinazionali: "si impegnano in negoziati costruttivi, sia individuali che collettivi con le associazioni, al fine di raggiungere accordi sulle condizioni di lavoro, che dovranno anche includere previsioni per dirimere dispute di carattere interpretativo di tali

accordi, e per assicurare mutualmente il rispetto di diritti e responsabilità".

Più che di contrattazione collettiva sarebbe più realistico parlare di un processo volto ad adottare un atteggiamento cooperativo finalizzato ad una maggiore partecipazione dei lavoratori al funzionamento dell'impresa (v. distinzione fra parte obbligatoria e parte normativa del contratto, oppure, la distinzione effettuata dal *code civil* francese, fra contratto ed accordo collettivo).

Tanto le *Guidelines* dell'OCSE che la Dichiarazione dell'ILO, intendono rendere più trasparente l'attività delle multinazionali, attraverso una migliore informazione e diffusione di notizie dettagliate; i due testi parlano di *"mutual information"* o *"desclosure of information"*. L'accesso alle informazioni si basa largamente sulle norme e prassi nazionali.

All'interno della nazione in cui la multinazionale opera dovrebbero essere rese note:
- la struttura dell'imprese,
- le aree geografiche in cui è presente,
- i nuovi investimenti più significativi previsti in ogni area,
- i fondi dell'impresa,
- il numero medio di lavoratori occupati in ogni area,
- le spese per la ricerca e lo sviluppo.

Sulla stessa lunghezza d'onda, quella della *disclosure of informations*, la linea guida n. 6 raccomanda alle multinazionali di fornire *reasonable notice* in caso di cambiamenti significativi (organizzazione del lavoro, trasferimenti, chiusure, licenziamenti collettivi), e la linea guida n. 9, in cui è prevista la partecipazione alle decisioni più importanti da parte dei rappresentanti dei lavoratori. In generale, per essere utile ed effettiva, l'informazione dovrà essere il più possibile tempestiva.

La quarta linea guida stabilisce che le multinazionali "dovrebbero osservare gli standards occupazionali e di relazioni industriali non meno favorevoli di quelli osservati da datori di lavoro comparabili nel paese ospitante".

La raccomandazione sull'utilizzazione della forza lavoro locale e sul suo addestramento più che un onere per l'impresa multinazionale, sembra piuttosto un interesse di quest'ultima, che ha fatto tanti chilometri proprio...per utilizzare la forza lavoro locale, più economica e meno rivendicativa di quella lasciata in patria.

Il divieto di discriminazioni sul lavoro ribadisce il contenuto della Convenzione dell'ILO n. 111 del 1958, considerato oggi alla stregua di *core labour right* dalla Dichiarazione del ’98, di cui abbiamo già detto. Quest’ultima è nel frattempo entrata a far parte delle nuove linee-guida dell’OCSE. Molto interessante è la raccomandazione

contenuta nella linea guida n. 8: le imprese dovrebbero, nell'ambito di negoziati che si svolgono in buona fede coi rappresentanti dei lavoratori sulle condizioni di lavoro, o mentre i lavoratori stanno esercitando il diritto ad organizzarsi, non minacciare di usare la capacità di trasferire tutta o parte di una unità produttiva dal paese in questione, e neppure trasferire lavoratori occupati da un impresa del gruppo in un altro paese, al fine di influenzare slealmente quei negoziati, oppure ostacolare l'esercizio del diritto ad organizzarsi".

Su questo importante punto, il documento dell'OCSE riprende il § 52 della Dichiarazione dei Principi dell'ILO, in cui è scritto che le imprese "non dovrebbero trasferire lavoratori dalle filiali estere al fine di destabilizzare la buona fede dei negoziati coi rappresentanti dei lavoratori o l'esercizio dei lavoratori del diritto ad organizzarsi".

Le nuove linee-guida dell'OCSE, redatte nel 2000, hanno riformato i meccanismi di controllo mediante il *National Contact Point*, formazione collegiale chiamata a svolgere funzioni di informazione e promozione delle linee-guida a livello nazionale, segnalando le eventuali violazioni extraterritoriali e procedendo come sede in cui realizzare forme di collaborazione internazionale contro le conseguenze indesiderate della globalizzazione (Nadelet).

4. Accordi commerciali e clausole sociali

Passiamo ora al tentativo di condizionare la conclusione di accordi commerciali internazionali fra gli Stati, con conseguenti effetti sulle imprese, dalla previsione e dal rispetto di *clausole sociali* contenenti alcuni standards fondamentali di tutela dei lavoratori (*fair labour standards*)[94].

I precedenti più antichi di questa preoccupazione possono rinvenirsi in accordi bilaterali come quello siglato nel 1904 tra Francia ed Italia per la regolamentazione dei flussi migratori transfrontalieri. Nel 1930 il Congresso americano usò lo *Smooth-Hawley Act*, per difendere il lavoro americano dall'importazione di quelle produzioni straniere in cui il costo del lavoro era molto più basso.

Nel 1948, la *Carta di l'Havana* si proponeva di istituire una Organizzazione Internazionale del Commercio, nell'ambito della quale: "Gli Stati membri riconoscono che le misure relative all'impiego devono tenere pienamente conto dei diritti che sono riconosciuti ai lavaratori dalle dichiarazioni, dalle convenzioni e dagli accordi intergovernativi. Essi riconoscono che tutti i paesi hanno interesse comune alla realizzazione e al mantenimento di norme eque

[94] Sull'argomento si veda, fra gli altri, G. Arrigo, *Sull'inserimento di una "clausola sociale" negli Accordi commerciali internazionali*, in "RGL", I, 1994; A. Perulli, *op. cit.*, 1999; E. Ghera, *Le c.d. "clausole sociali": evoluzione di un modello di politica legislativa*, in "Diritto delle relazioni industriali", 2001.

di lavoro in rapporto alla produttività della mano d'opera e in modo che le condizioni retributive e di lavoro siano le migliori che questa produttività consente. (...) Ogni Stato membro prenderà tutte le misure appropriate al fine di fare sparire le condizioni ingiuste di lavoro dal proprio territorio" (art. 7). Questa previsione rimase lettera morta, insieme con l'idea di un'organizzazione internazionale del commercio, fu ignorata dal GATT di allora.

Nel 1950, in ambito ILO, fu redatto il *Rapporto Ohlin*, in cui si dichiarava l'obiettivo di normalizzare la capacità dei lavoratori di negoziare collettivamente con gli imprenditori, "in modo che un paese dotato di norme elevate non dovesse sostenere la concorrenza di uno Stato in cui queste fossero state più basse".

Attraverso il c. d. "sistema delle preferenze generalizzate" (SPG) molti paesi hanno condizionato progetti di aiuto finanziario o di riduzioni tariffarie al riconoscimento e al rispetto di alcuni diritti dei lavoratori, da essi o dall'OIL ritenuti fondamentali. A differenza di altre modalità, incluse quelle che D'Antona aveva definito "meritorie ma alquanto inoffensive" dell'ILO, l'inserimento di clausole sociali condizionali nei trattati commerciali bilaterali consentirebbe l'irrogazione di sanzioni, con l'effetto di garantire una maggiore effettività degli impegni assunti sul terreno delle tutele sociali minime.

Esistono poi le c.d. clausole di salvaguardia e le eccezioni generali, accordi bilaterali in base ai quali alcuni Paesi possono limitare l'importazione di beni prodotti all'estero, concorrenti coi propri prodotti nazionali. L'art. XX del GATT prevede poi un regime di deroga, definito "eccezioni generali", che consente l'adozione di misure restrittive all'importazione, giustificate da considerazioni morali e della vita e salute delle persone, dalla difesa dell'ambiente e degli animali, del patrimonio artistico ed altro ancora, col divieto di commercializzazione di articoli fabbricati nelle prigioni (lett. e).

Fra i casi più recenti e significativi di accordi bilaterali basati su "eccezioni generali" vi sono stati quelli siglati dagli Stati Uniti coi paese caraibici (*Carraibean Basic Initiative*, 1983), e con la Repubblica Popolare Cinese (1992), che interdicono l'importazione di quelle merci che sono state prodotto con l'impiego di lavoratori detenuti. L'UE, dal canto suo, ha posto l'obiettivo dell'innalzamento del livello di vita dei lavoratori nell'agenda dei negoziati per la Convenzione di Lomé; in particolare è stato richiesto il rispetto del principio di non discriminazione, la limitazione degli orari di lavoro, la libertà di associazione e contrattazione collettiva, l'impegno a favore della sicurezza sul lavoro. Con riferimento al sistema delle preferenze generalizzate, la Commissione ha espresso una comunicazione per il decennio 1995-2004, in cui i paesi beneficiari sono sollecitati ad adottare comportamenti volti al miglioramento nel

campo delle politiche sociali ed ambientali (v. comunicazione della Commissione Europea del 1° giugno 1994). In particolare, anche qui, si richiede il rispetto di certe norme riconosciute a livello di ILO.

La richiesta di inserire queste "clausole sociali" nei testi dei maggiori accordi economici e commerciali, costituisce un terreno sul quale si vengono schierando - pro e contro - i maggiori protagonisti dello scenario internazionale. E' noto, e ben comprensibile, l'impegno delle organizzazioni sindacali internazionali (ICFTU, ETUC, TUAC) in questa direzione[95]. Nel corso degli anni ’90, in occasione delle Conferenze Internazionali dell’ILO, paesi come la Germania, la Danimarca, il Belgio e l'Irlanda si sono schierati in favore della clausola sociale negli accordi commerciali; Italia, Spagna, Grecia e Portogallo non si sono opposti in via di principio; il Regno Uniti si era invece schierato contro. Per tutta la durata dell'Uruguay Round del GATT, fino alla sua conclusione e alla nascita a Marrakech dell'Organizzazione Mondiale del Commercio (WTO; aprile 1994), Stati Uniti e Francia si sono impegnati per l'inserimento nel testo del trattato di clausole tese a salvaguardare alcuni diritti fondamentali dell'uomo, da intendere alla stregua di uno *jus gentium*. Il risultato finale è stato che nessun riferimento esplicito è stato introdotto nel testo definitivo, con la sola eccezione del divieto di lavoro forzato dei carcerati (art. 20). La dichiarazione ministeriale finale ha alluso all'inclusione, nel futuro programma di lavoro del WTO, di un riferimento alla promozione di un sistema commerciale che sia correlato alle norme di lavoro internazionalmente riconosciute (in sostanza quelle prodotte dall'OIL). Nel frattempo l'impegno sarà rivolto ad accrescere "la trasparenza delle legislazioni, dei regolamenti e delle pratiche sociali dei futuri Stati membri dell'Organizzazione". Sarà il Segretariato del WTO a contestualizzare quelle norme nel sistema economico, sociale e politico in cui esse verranno prodotte.

Nel 1994 il Parlamento Europeo aveva adottato una dichiarazione comune volte a promuovere l'inserimento, nelle future regole del WTO, di una clausola sociale che estendesse la previsione dell'art. 20 del GATT - limitata al solo divieto di lavoro carcerario - anche all'intedizione del lavoro minorile, del lavoro forzato, e che riconoscesse espressamente il diritto alla libertà di associazione sindacale e di negoziazione collettiva (PE, doc. A3-0037/94, *Rapporto Sanjon* sulla clausola sociale nel commercio).

I motivi di tanto impegno in favore della clausole sociale sono di diverso tipo. In primo luogo deve essere considerato l'intento sinceramente umanistico di coloro i quali ritengono che il rispetto di

---

[95] *Dimnesion sociale du commerci internatioanl: déclaration comune des confédération syndicales mondiale set européenne CISL, CMT et CES* (feb. 1994).

certi diritti dei lavoratori costituisca un valore universale non comprimibile da alcun relativismo economico e culturale. Il rispetto di alcuni diritti fondamenentali dell'uomo nel lavoro, il perseguimento di un'effettiva giustizia sociale, non possono essere ritenuti valori propri della tradizione occidentale. Il fatto che quest'ultima se ne sia avvalsa (e se ne avvalga ancora) in modo per lo più ipocrita e strumentale nei confronti dei paesi meno avanzati, non significa che tali valori ed obiettivi siano di per sé ipocriti e strumentali al dominio dell'occidente.

C'è poi la posizione, più concreta e certamente meno "filosofica", di chi ritiene che, attraverso il rafforzamento dei diritti dei lavoratori dei paesi in via di sviluppo, si possa combattere il *dumping sociale*[96] e ridurre quel differenziale sul costo del lavoro che oggi rappresenta il maggior incentivo per le imprese a fuggire verso i *greenfields* dei paesi in via di sviluppo.

Di contro, proprio i governi dei paesi in via di sviluppo sono quelli che più risolutamente si oppongono ad ogni previsione-inclusione di clausole sociali nei trattati commerciali, e non solo. Sin dagli anni ’90 paesi come Cina, India, Pakistan, Malaysia ed altri ancora, si sono battuti con successo per impedire che parole simili a *clausola sociale* fossero inseriti nei documenti finali dell’ILO e del WTO. Si tratterebbe di una barriera protezionistica non tariffaria, con sfumature culturali di stampo etnocentrico, contro la quale si è determinata una sostanziale convergenza fra sostenitori delle tesi neo-liberiste e settori di orientamento politico terzo-mondista.

"Come potete aspettarvi – è il ragionamento – che il Bangladesh possa attenersi agli stessi standards della Svizzera o della Svezia?". A questa ineccepibile obiezione i sostenitori della clausole sociale sono soliti replicare distinguendo concettualmente e operativamente fra "diritti" e "standards". I primi sono vincolanti, e sono rivolti a tutti i lavoratori, senza particolare riguardo del livello di sviluppo di un paese. I secondi hanno carattere promozionale, e variano duttilmente – questa volta – in ragione del livello di sviluppo di ciascun paese. Una cosa sono dunque quelle condizioni di lavoro che dipendono dal grado di sviluppo economico di un paese (salari, orari, igiene e sicurezza), un’altre le norme fondamentali che definiscono alcune condizioni preliminari e *self-executing* di tale sviluppo (libertà civili e divieti di discriminazione)[97]. Esistono poi le clausole c.d. di *souplesse*, in base alle quali è permesso che i paesi in via di sviluppo possono derogare, o adattare flessibilmente l’esecuzione della normativa ILO. Uno

[96] Con tale espressione il GATT ha definito quella pratiche che “permette l’introduzione dei prodotti di un Paese sul mercato di un altro Paese ad un prezzo inferiore al loro valore normale”; art. VI del GATT 1947.
[97] A. Perulli, *op. cit.*; p. 47.

studio OCSE di qualche anno fa avrebbe oltre tutto dimostrato come, alla lunga, bassi standards sociali non risultino determinanti ai fini dell'attrazione degli investitori che delocalizzano[98].

La Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo, insieme con le Convenzioni dell'ILO, costituisce quel *global compact* di *core labour standards*, che dovrebbero oggi costituire le principali fonti su cui basare un diritto internazionale del lavoro capace di coniugare universalità di certi diritti, e particolarità dei contesti socio-economici locali.

Fra i sostenitori di questa linea è pressoché unanime il rifiuto di condizionare l'applicazione degli accordi commerciali al pieno rispetto della clausola sociale. Il ricorso a sanzioni commerciali unilatarali (c.d. "clausole di salvaguardia"), oltre a malcelare intenti meramente protezionistici, si tradurrebbe in una penalizzazione delle economie più deboli, con un ulteriore aggravio delle condizioni di vita e di lavoro di ampie fasce di quelle popolazioni. Ricordiamo come nel suo documento congressuale (2005-2006), anche la CGIL esprime la sua contrarietà nei riguardi di "nuovi dazi e vecchi protezionismi" (Tesi 1; §. 3.6).

La promozione del progresso sociale dovrebbe essere realizzata con la partecipazione ed il consenso dei diretti interessati. Per le *clausole sociali in un quadro normativo vincolante* viene allora suggerito di "istituire un sistema integralmente multilaterale, le cui norme e procedure di riferimento, i cui strumenti di accertamento del mancato rispetto di certe decisioni e di applicazione delle relative sanzioni siano multilaterali" (Jeff Faux). Ad organismi come l'ILO ed il WTO, magari congiuntamente, spetterebbe il compito di esaminare i ricorsi relativi alla violazione della clausola sociale. Se quest'ultima è data in un sistema promozionale di standards, allora andrebbe basata su "un sistema di consultazione tripartita al livello nazionale, incaricato di esaminare periodicamente le misure adottate o i progressi conseguiti in campo sociale, tenuto conto dei benefici risultanti dall'apertura dei mercati" (Jeff Faux). Il diritto ad un sindacalismo libero ed indipendente consentirà lo sviluppo di un quadro politico in cui i rappresentanti dei lavoratori e quelli degli imprenditori potranno negoziare esattamente e gradualmente i contenuti dei diritti e degli standards. Diritto di associazione sindacale e di contrattazione collettiva rappresentano dunque la pre-condizione fondamentale affinché possa stabilirsi un sistema auto-centrato di sviluppo delle tutele in favore dei lavoratori.

[98] OCDE, *Le Commerce, l'emploi e les normes du travail. Une étude sur les droits fondamentaux des travailleurs et l'échange international*, Paris, 1996; p. 252.

Per incentivare il riconoscimento ed il rispetto di questo "zoccolo duro" di diritti sociali, l'UE ha stabilito, nei confronti dei propri partners commerciali, un sistema di controllo basato sull'autocertificazione. I paesi beneficiari del sistema delle preferenze generalizzate avranno l'onere di certificare i modi con cui le merci scambiate sono state prodotte. Su questa base di autocertificazione, l'UE controllerà la veridicità delle attestazioni ottenute, e soltanto in caso di grave e perdurante violazione della clausola sociale, dopo un ragionevole preavviso contenente la possibilità di pronto adeguamento da parte del paese inadempinete, potrà arrivare a sospendere gli accordi commerciali di cooperazione e aiuto finanziario. Il funzionamento complessivo di questo sistema discreto di controlli non potrà che basarsi sul multilateralismo, sul pragmatismo, sulla differenziazione flessibile delle possibili risposte sanzionatorie. Queste ultime dovranno tener conto sia del grado complessivo di sviluppo del paese considerato che della gravità della norma violata.

La promozione di un modello consensuale e multilaterale di clausola sociale non potrà non tenere conto della gradualità degli interventi, e quindi nella "valutazione dinamica degli sforzi fatti per coniugare progresso economico e progresso sociale".

4. Codici etici di condotta

Nel corso degli ultimi due decenni anni si è registrata la diffusione, a livello internazionale, di una nuova concezione dell'impresa e del suo ruolo, attraverso un più ampio riconoscimento della interdipendenza tra essa e la società. Alla tradizionale e canonica dottrina, secondo la quale l'impresa e il suo management risponderebbero esclusivamente alla proprietà rappresentata dagli azionisti, si affiancherebbe quella in base alla quale più vasta e articolata sarebbe la gamma di *stakeholders* con la quale l'impresa è chiamata ad instaurare e irrobustire un rapporto di reciproca fiducia. L'obiettivo della massimizzazione dei profitti non andrebbe perseguita senza un'adeguata assunzione di responsabilità nei confronti di quella vasta comunità di interessi sulla quale l'attività di impresa determina una pluralità di impatti. A cominciare da quelli nella sfera del lavoro e dell'ambiente, per proseguire con quelli legati al consumo e allo sviluppo socio-economico dei territori.

Fra gli strumenti che a tali fini le imprese hanno deciso di adottare spicca quello consistente nella adozione di codici etici di autoregolazione, altrimenti detti codici di condotta aziendali. Come è stato detto, un codice di condotta rappresenta un *contratto sociale* tra l'impresa e i suoi stakeholders e ha la funzione di legittimare l'autonomia dell'impresa ai diversi stakeholders annunciando pubblicamente che essa è consapevole dei suoi obblighi di

cittadinanza, che ha sviluppato politiche e pratiche aziendali coerenti con questi obblighi e che è in grado di attuarle attraverso appropriate strutture organizzative e sanzioni.

Un indirizzo di questo genere è stato diffusamente perseguito dalle imprese statunitensi. E' stato stimato che oltre il 90% di quelle più grandi si è formalmente dotato di un proprio codice etico. Si tenga presente che nel 1991 è entrato in vigore il *Federal Sentencing Guidelines*, grazie al quale un impresa che dovesse risultare condannata per eventuali reati federali può vedersi attenute le severe sanzioni pecuniarie qualora avrà attuato, precedentemente alla commissione dell'illecito, un efficace programma per prevenire e scoprire violazioni di legge. L'adozione formale di un codice etico può dunque rappresentare – oltre che un valido strumento di marketing sociale – anche un espediente per conseguire la riduzione dei costi di attività economiche perseguite dalla legislazione federale.

Il numero di codici aziendali etici e di autoregolamentazione è cresciuto negli anni a ritmi esponenziali. Se ne stimano circa 10.000, alcuni dei quali più vecchi e relativamente conosciuti (Nike, Adidas, Levi-Strauss, Nestlè, Benetton). Le ditte internazionali Adidas, Benetton, H & M, Levi Strauss e Nike sono state ripetutamente oggetto di indagini ad opera di ONG impegnate nel campo dei diritti umani e sociali. Secondo una recente indagine condotta dalla *Clean Clothes Campaign*, nessuna di queste ditte ha finora introdotto un codice completo[99].

[99] Alcuni esempi. In Salvador i fornitori di Adidas sono stati accusati di violare in modo massiccio i diritti del lavoro: licenziamenti a causa di attività sindacale, ore supplementari obbligatorie, paghe al di sotto del minimo legale, maltrattamenti sul posto di lavoro e test di gravidanza nel caso di nuove assunzioni. Adidas ha incaricato l'organizzazione *Vérité* di far luce sul posto su questi fatti. Parte delle accuse sono state confermate. In El Salvador la Campagna *Clean Clothes* tedesca collabora alla creazione di un gruppo di organizzazioni locali indipendenti di controllo.In una lettera sottoscritta dai rappresentanti di 44 organizzazioni provenienti da diversi paesi, Nike è stata invitata ad intraprendere dei passi concreti contro la violazione dei diritti dei lavoratori e delle lavoratrici negli stabilimenti di produzione in Indonesia, Cina, El Salvador (Nike produce in Salvador nelle stesse fabbriche della Adidas) e Australia. In occasione di una riunione degli azionisti della Nike in Olanda, la Campagna Clean *Clothes* olandese ha previsto una dimostrazione pacifica con sindacati, organizzazioni non governative e organizzazioni dei consumatori e delle consumatrici. La polizia è intervenuta ferendo un fotografo e arrestando quattro persone della *Campagna Clean Clothes.* La Levi's non starebbe invece intraprendendo niente di particolare per migliorare le condizioni di lavoro. *Clean Clothes Campaign* ha rimproverato alla Benetton di violare i diritti dei lavoratori e delle lavoratrici in diversi stabilimenti di produzione in Turchia, Egitto, Romania e in Sicilia. Dal canto suo Benetton afferma di assumere a sufficienza la propria "responsabilità sociale" grazie alle campagne pubblicitarie sui temi come l'inquinamento e l'Aids.

In Italia un incentivo alla diffusione di codici etici d'impresa e di programmi aziendali di autoregolamentazione etico-deontologica, nel nostro paese, era atteso a seguito della recente emanazione del Decreto legislativo n. 231, dell'8 giugno 2001, che – introducendo, per la prima volta nel nostro ordinamento, la responsabilità in sede penale degli enti – disciplina la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche, delle società e delle associazioni per gli illeciti amministrativi dipendenti da reato. L'estensione della responsabilità agli enti, avendo come effetto quello di incidere direttamente, nella punizione degli illeciti, sul patrimonio degli enti e quindi sugli interessi economici dei soci, dovrebbe quindi motivare questi ad esercitare un maggior controllo della correttezza dell'operato della società. Malgrado ciò, la diffusione dei codici etici d'impresa è rimasta relativamente circoscritta e su iniziativa pressoché esclusiva delle aziende e dei rispettivi consigli di amministrazione.

Fra i casi a noi noti, ricordiamo l'adozione, sin dal 1993, di un codice etico alla Fiat, più volto riveduto nell'arco degli ultimi 10 ("Valori e principi"); codici etici anche alle Ferrovie dello Stato e alla Glaxo Wellcome Italia, nel 1998,; nel 1999 è stato presentato da Borsa Italiana Spa un Codice di Autodisciplina delle Società Quotate; nel 2001 Acea di Roma ha adottato una Carta dei valori aziendali; sulla stressa lunghezza d'onda si sono mossi, nel 2002, la Mondadori e l'Einaudi; nel 2003, la RCS Mediagroup, la Telecom e Tim, la Pirelli; nel 2004 la Impreglio – *general contractor* del settore delle costruzioni –[100], grandi gruppi del credito e delle assicuarazioni (BNL; Antonveneta; San Paolo IMI, Banca Fideuram, Generali, etc.) e del trasporto (Co.Tral; Meridiana, AirOne); la società di informatica Sogei, l'Ansaldo Energia (Gruppo Finmeccanica), l'ENEL, il Gruppo Edison, la Pinifarina; la Fila (materiali per la scuola e la cancelleria) nel 2005.

[100] A dispetto del suo codice etico, l'Impregilo è attualmente sotto processo - in Lesotho - per corruzione. Alla compagnia italiana sono stati contestati cinque capi d'accusa in merito alle pratiche di corruzione adottate per aggiudicarsi alcuni appalti per il mega-progetto *Lesotho Highlands Water Project*. I giudici hanno tirato in ballo anche la Fiat, in quanto azionista – con Gemina – della Impregilo.

Codici etici di condotta adottati da imprese italiane*(un campione[101]):*

Fiat (1993; 1997)
Gucci (1998)
Ferrovie dello Stato (1998)
Glaxo Wellcome Italia (1999)
Borsa Italiana Spa
Bassetti (2000)
Acea di Roma (2001)
Marzotto
Mondadori (2002)
Einaudi
RCS
Telecom e Tim (2003)
Fila (prodotti per scuola e cancelleria)
Ansaldo Energia (Fimeccanica)
Pirelli
Enel (2004)
Gruppo Edison
Impreglio
Generali
San Paolo Imi
BNL
Banca Antonveneta
Banca Fideuram
Co.Tral del Lazio
Meridiana
AirOne
Pinifarina
Sogei
Fila (2005)

Da una lettura dei suddetti codici emerge un quadro estremamente diversificato, in cui ad ispirazioni genuinamente sociali e pro-labour si accompagnano testi profondamente intrisi da operazioni di mera facciata o, addirittura, di contenuto schiettamente paternalistico e anti-sindacale. Se in alcuni casi ci si limita ad esaltare il valore delle risorse umane e di relazioni sindacali fortemente orientate alla fiducia reciproca – sul genere del codice Toyota – in altri si dichiara preferibile una forma di rappresentanza e di negoziazione non collettiva e non sindacale, a favore di modalità individualizzate che non lasciano presagire nulla di autenticamente sociale. Esempi di

[101] Le aziende del settore tessile-abbigliamento-calzaturiero (TAC) recepiscono la norma del CCNL inerente all'adozione e al rispetto di codici etici di condotta (Protocollo n. 2 del CCNL tessile, intitolato "*Dichiarazione sul commercio internazionale, tessile-abbigliamento, sul traffico di perfezionamento passivo e sul codice di condotta per il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile nelle attività economico-produttive internazionali"*(v. cap. 3.7).

questo genere di codici si riscontrano nei testi della Sara Lee, della Catarpillar, della Dupont, che hanno filiali controllate nel nostro paese, come la Hydropro, legata alla Catarpillar.

Il ricorrente impiego delle clausole privatistiche di correttezza e buona fede, nei rapporti contrattuali di lavoro, rischia in questi testi di ampliare la sfera debitoria dei lavoratori, esponendo questi ultimi a serie sanzioni disciplinari in presenza di loro eventuali violazioni. L'esempio da manuale rimane quello che attiene l'utilizzo di informazioni classificate dall'azienda come riservate e, dunque, non suscettibili di alcun genere di divulgazione.

Più evanescente appare invece la possibilità dei lavoratori, e delle loro organizzazioni di rappresentanza, di impugnare un comportamento aziendale difforme dagli impegni assunti con la stesura di un codice etico di autoregolamentazione. Sebbene, non può essere certamente escluso un utilizzo giudiziario che, anche sulla base del codice etico, possa parimenti valutare la correttezza e la buona fede dell'impresa nel caso sottoposto ad esame.

A ciò deve aggiungersi un'ulteriore considerazione ed è quella che concerne la catena del contro-terzismo e del sub-appalto su scala internazionale, attraverso la quale una multinazionale può sì porre il suo cuore societario al riparo dal sospetto di violazioni dirette – giungendo anche a sottoscrivere codici di condotta e di auto-regolamentazione – ma scaricando spesso sui propri fornitori (o sui fornitori dei fornitori) le pratiche più scorrette, e persino abiette, di sfruttamento del lavoro. La Nike, impresa simbolo della globalizzazione, conta non più di 24.000 dipendenti in senso stretto, a cui vanno però ad aggiungersi altri 600.000 dipendenti delle aziende appaltatrici, distribuiti su un totale di 731 fabbriche nel mondo (13 delle quali nel nostro paese). Va' per una volta dato atto alla multinazionale americana di avere quanto meno monitorato e reso pubblico l'elenco dei propri fornitori, nonché delle condizioni di lavoro nelle fabbriche controllate e di avere rilevato, nel 2004, violazioni in ben 569. Si va' dal maltrattamento fisico e verbale, alle 60 ore settimanali di molte fabbriche asiatiche, agli straordinari non pagati, alle minacce antisindacali[102].

6. La responsabilità sociale dell'impresa

Quello della "responsabilità sociale dell'impresa" (RSI; *Corporate Social Risponsability* – CRS, in inglese) è un approccio che, similmente ai codici etici e di condotta, inizia a diffondersi nel corso degli anni '90 ed è strettamente collegato al concetto di sviluppo

[102] *Nike Responsibility Report*, 2004; v. www.nikeresponsibility.com/reports. Sul tema v. F. Rampini, *Nike, operazione trasparenza: "Ecco tutti I nostril peccati"*, La Repubblica, 14 aprile 2005.

sostenibile definito dalla Commissione Brundtland, accettato nel corso del Summit di Rio de Janeiro del 1992. In un primo tempo, quindi, il concetto di RSI è un concetto di esclusiva responsabilità ambientale, e solo successivamente, grazie soprattutto alle spinte delle organizzazioni sindacali, si riesce ad ottenere il riconoscimento di una dimensione sociale della sostenibilità che diventerà parte integrante del concetto di sviluppo sostenibile.

La RSI rappresenta un approccio attraverso il quale l'impresa viene riconosciuta non solo per il valore economico che essa rappresenta e che genera, bensì per un intrinseco valore globale di carattere economico, sociale ed ambientale (*triple bottom line*)[103]. Un universo questo non più dominato dal valore economico (il profitto) e dagli azionisti (*shareholders*), poiché a questi si affiancherebbero il valore sociale ed ambientale e i portatori di interessi diffusi gravitanti nell'impresa (*stakeholders*).Proprio attraverso l'affermazione dell'approccio della RSI l'attenzione si concentra su una popolazione generalmente più ampia, rispetto ai soli *shareholders*, e tale da coinvolgere tutti coloro che hanno collegamenti diretti ed indiretti nell'impresa (*stakeholders*). Coloro che nell'attività imprenditoriale hanno impiegato risorse quali: il capitale, il lavoro, le infrastrutture locali, le materie prime, i semilavorati, i prodotti finiti e i servizi. Ciascuno di essi ottiene, dal rapporto con l'impresa, un compenso rappresentato da: dividendi, salari, pagamenti di fatture commerciali, tasse e contributi sociali. È dall'intreccio di tali relazioni che si rafforza il valore dell'impresa, con i diversi portatori di interessi che richiedono il loro giusto compenso (*fair share*) per il contributo arrecato all'attività della stessa. Questa tensione creativa tende a divenire distruttiva, quando, da tale relazione, tende a prevalere una sola parte a discapito degli altri portatori di interessi (ILO-EBBF; 2000).

Tra i documenti emanati dall'UE che segnano il cammino verso la responsabilità sociale delle imprese un posto di primo piano assume il Libro Bianco di Delors *"Crescita, competitività ed occupazione – Le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo"* (COM (93)700) del 1993. Facendo seguito alla strategia individuata dal Libro Bianco, il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000 ha posto per l'Europa l'obiettivo di diventare l'economia della conoscenza più competitiva e più dinamica del mondo, capace di una crescita

[103] Sul tema, fra i tanti, *La responsabilità sociale dell'impresa*, numero monografico di "Lavoro e Diritto", n. 1/2006; L. Sacconi (a cura di), *Guida critica alla responsabilità sociale e al governo d'impresa*, Bancaria Editrice, 2005; P.L. Celli, M. Grasso (a cura di), *L'impresa con l'anima. Come la CRS può contribuire a umanizzare le imprese*, Baldini Castaldi, 2005; G. Rusconi, M. Dorigatti (a cura di), *La responsabilità sociale dell'impresa*, F. Angeli, 2004.

economica sostenibile accompagnata da un miglioramento quantitativo e qualitativo dell'occupazione e da una maggiore coesione sociale. Sottolineando l'importante contributo del settore privato nel raggiungimento di questo obiettivo, il Consiglio Europeo si rivolgeva per la prima volta al senso di responsabilità sociale delle imprese, con particolare riguardo allo sviluppo di buone pratiche, *life-long learning*, organizzazione del lavoro, pari opportunità, inclusione sociale e sviluppo sostenibile. La crescita di attenzione per le dimensioni sociali dei processi di produzione e di commercializzazione ha spinto sia il Parlamento Europeo che la Commissione a pronunciarsi sulle forme di commercio equo e solidale. L'esito di tale interessamento sono state l'emanazione rispettivamente di una risoluzione e di una comunicazione in materia. Pochi mesi dopo, nel giugno 2000, l'Agenda Sociale Europea ha sottolineato l'importanza della responsabilità sociale delle imprese misurandone il peso in termini di conseguenze sociali e occupazionali dell'integrazione economica e di adattamento delle condizioni di lavoro alla *new economy*.

È con il Libro Verde *"Promuovere un quadro europeo per la responsabilità sociale delle imprese"* del 2001 che la Commissione avvia il vero e proprio dibattito sulla responsabilità sociale delle imprese. In particolare il Libro Verde definisce la responsabilità sociale delle imprese come "l'integrazione volontaria delle preoccupazioni sociali ed ecologiche delle imprese nelle loro operazioni commerciali e nei loro rapporti con le parti interessate". Il documento individua il campo di applicazione della responsabilità sociale tanto dal punto di vista della "dimensione interna" – legata alla gestione delle risorse umane, alla tutela di salute e sicurezza, all'adattamento alle trasformazioni nelle ristrutturazioni aziendali e alla gestione degli effetti sull'ambiente – quanto di quella "esterna" – legata invece ai rapporti con le comunità locali, alla costruzione di partnership commerciali, ai rapporti con fornitori e consumatori, al rispetto dei diritti umani nella catena di fornitura e, inoltre, a una serie di preoccupazioni ambientali a livello planetario. A seguito della pubblicazione del Libro Verde tutti gli organismi pubblici e privati interessati hanno inviato il proprio contributo sul tema "responsabilità sociale". Il Consiglio europeo, con una Risoluzione del dicembre 2001, dà mandato alla Commissione di valorizzare le conclusioni raggiunte nelle discussioni portate avanti negli Stati Membri sul tema, avviare consultazione di grande momento sia sui livelli nazionali che su quelli europei, al fine di raccogliere il maggior numero di contributi possibili fra i partner sociali.

Le esperienze di applicazione dell'approccio della responsabilità sociale dell'impresa sono oggi vissute in maniera sensibilmente

diversa tra gli Stati membri dell'Unione Europea. La predisposizione e l'applicazione di politiche di RSI sono strettamente dipendenti dai contesti culturali (istituzionale – politico – economico – sociale) di riferimento e danno luogo ad effetti che non possono che dipendere da quegli stessi contesti. Per poter comprendere e valutare l'efficacia di tali politiche è necessario individuare, all'interno dei singoli contesti nazionali:

- il sistema di relazioni - tra gli attori presenti nei sistemi economici - che governerà l'applicazione delle politiche di RSI;
- la strumentazione prescelta per l'applicazione di tali politiche;
- gli effetti derivanti dall'applicazione dell'approccio della RSI.

In Italia il dibattito sulla RSI ha avuto un considerevole sviluppo grazie all'emanazione del già ricordato d.lgs. n. 231 del 2001 (successivamente modificato dal d.lgs. n. 61 del 2003), il quale ha introdotto la responsabilità amministrativa delle persone giuridiche per le fattispecie criminose di particolare gravità (corruzione, concussione, malversazione e truffa ai danni dello Stato, frode informatica.

In questi ultimi anni sono state parecchie le imprese che hanno intrapreso iniziative manageriali ispirate al principio della responsabilità sociale. E' stato anche istituito un premio – il *Sodalitas Social Award* – per le aziende distintesi nella realizzazione di programmi ad alto contenuto e valore sociale. Un quaderno dell'Editore Vita ne ha raccolto i progetti candidati dalle 84 aziende iscritte all'edizione 2003, e suddivisi nelle 5 categorie previste dal bando: processi interni aziendali di responsabilità sociale, realizzazione del miglior programma di "partnership" nella comunità, migliore campagna di marketing sociale, migliore iniziativa di "finanza socialmente responsabile". migliore iniziativa di responsabilità sociale di impresa realizzata da Pmi.

Fra i processi interni aziendali di responsabilità sociale si sono distinte le iniziative intraprese da grandi imprese del credito (Unicredit, Sanpaolo Imi, Monte dei Paschi), le cooperative della grande distribuzione come l'Adriatica e la Coop Consumatori Nordest, multinazionali straniere come la Philips e la AAB, e ancora la Technogym,. Alcuni di essi intersecano espressamente RSI e codici di condotta, come ad esempio nel caso già esaminato dell'Artsana (v. *supra*, §. 4). Un accordo sindacale, fondato sui principi della RSI, è stato siglato alla Gucci l'8 settembre 2004. Riguarda la certificazione sociale ed ambientale (SA 8000 e 14000). In base all'accordo le parti "riconoscono il valore del modello partecipativo", considerano l'attuale sistema di relazioni industriali "lo strumento principale di

promozione e gestione del processo di cambiamento culturale che pone al centro la RSI nell'intero *sistema Gucci*". Altri punti qualificanti dell'accordo sono quelli riguardanti le azioni di sensibilizzazione e realizzazione della RSI, l'enfasi sul libero e trasparente confronto fra le parti, la costituzione di un comitato paritetico per la RSI. Sono considerati stakeholders, oltre ai dipendenti e alle associazioni di categoria, i clienti, i fornitori e i sub-fornitori, le comunità locali e le istituzioni. Ai fini della certificazione ci si impegna, fra l'altro, alla stesura di principi etico-sociali e di un codice di comportamento per i fornitori ed i sub-fornitori, l'avvio di un processo di monitoraggio di questi ultimi, l'identificazione del quadro normativo e legislativo internazionale, nazionale e locale di riferimento.

Responsabilità sociale di impresa *(un campione)*:
Gucci
Artsana
Sanpaolo Imi,
Monte dei Paschi,
Adriatica
Coop Consumatori Nordest
Technogym
Philips (Italia)
AAB (Italia)

In tutti questi testi di tratta essenzialmente di progetti che pianificano ed attuano una politica volta ad attrarre, motivare e conservare il proprio "capitale umano" come fattore chiave di vantaggio competitivo, o anche al miglioramento continuo nella gestione delle responsabilità sociali e ambientali, nella creazione di valore per gli stakeholder, nel presidio dell'integrità dei comportamenti interni. Dalla lettura di questi progetti non abbiamo tuttavia rilevato azioni specificamente rivolte al rispetto dei diritti sindacali e del lavoro nei paesi esteri in cui sono presenti proprie filiali.

7. Accordi collettivi internazionali

Passiamo ora quei codici, a quelle clausole sociali, frutto di accordi collettivi internazionali (ACI), siglati dalle organizzazioni sindacali. Come è stato giustamente suggerito, l'intervento dei rappresentanti sindacali nei meccanismi di controllo dei codici di condotta costituisce un elemento indispensabile per l'effettiva traduzione pratica delle "buone intenzioni" dichiarate dalle imprese, "per tenere strette le maglie di una conciliazione tra interessi commerciali dell'azienda e sociali del sindacato, agendo anche come contrappeso ad una

situazione di indebolimento delle piattaforme contrattuali nazionali dovuto al fenomeno della delocalizzazione della forza lavoro"[104].

In questa categoria, che si distingue dalle precedenti per il carattere sindacale e negoziato delle intese[105], distinguiamo fra accordi mondiali di settore, accordi macro-regionali, accordi di gruppo.

Fra gli accordi settoriali a livello mondiale si registrano esclusivamente quelli siglati nel 2001 e 2003 – presso la sede ILO di Ginevra – per i lavoratori marittimi a bordo di navi battenti bandiera ombra.

A livello europeo di settore il caso più significativo è probabilmente rappresentato dal codice etico, redatto e sottoscritto dalle associazioni di rappresentanza del comparto della concia (Code Fifa, Etuf-Tcl/Eurotex), la *Carta dei principi fondamentali del commercio mondiale per il tessile e l'abbigliamento*. In essa viene previsto: il divieto di lavoro forzato e di quello minorile; la libertà di associazione e il diritto di contrattazione collettiva; l'applicazione del principio di non discriminazione; che il numero di ore lavorative sia conforme alla legislazione ed alle regole in vigore nel settore industriale e che dunque non sarà possibile chiedere ai lavoratori di svolgere l'attività regolarmente per più di 48 ore alla settimana ed essi avranno diritto ad almeno un giorno di permesso ogni 7 giorni; condizioni di lavoro dignitose sotto il profilo della sicurezza e della salute; retribuzioni adeguate, che devono essere conformi alle disposizioni di legge e alle disposizioni minime della contrattazione collettiva.

Tali disposizioni sono state recepite nella contrattazione nazionale italiana del settore, col Protocollo n. 2 del CCNL tessile, intitolato *"Dichiarazione sul commercio internazionale, tessile-abbigliamento, sul traffico di perfezionamento passivo e sul codice di condotta per il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile nelle attività economico-produttive internazionali"* (v. *infra*).

Accordi internazionali con imprese multinazionali sono stati siglati con le federazioni sindacali internazionali degli alimentaristi (UITA),

---

[104] S. Nadalet, *op. cit.;* p. 131.

[105] I Codici a cui si allude costituiscono una modalità più stringente ed esigibile delle vecchie guide-lines pensate per le multinazionali. Secondo Marcello Malentecchi, già Segretario della Federazione mondiale dei sindacati metalmeccanici – FISM: "Queste ultime sono una raccomandazione, appunto una guida al comportamento, ma senza un'applicazione vincolante. Nel caso dei Codici di condotta, invece, si negozia con l'azienda per approdare a un accordo formale per l'adozione di un codice di condotta. Anche se questo non ha un preciso status giuridico, può tuttavia offrire al sindacato una sponda per agire. In questo modo noi arriviamo a fare due cose: primo, garantire un minimo di diritti in tutte le filiali dell'azienda; secondo, esercitare un'influenza sui fornitori. Non è sempre una pressione diretta, però la possibilità di esercitarla direttamente esiste" (su "Lettera FIM").

dei chimici (ICEM), dei meccanici (IMF), del legno e delle costruzioni (FITBB), network internazionale (UNI). Il sito dell'ICFTU ne riporta 32[106]; di cui 9 siglati dalla centrale internazionale dei meccanici, 8 da quella dei chimici, 5 nel campo dell'edilizia e del legno, 5 per l'agro-industria e 5 da UNI.

Fra i casi più noti e significativi ricordiamo l'esperienza pilota della francese Bsn, oggi Danone, col sindacato UITA (1989); ma anche i più recenti testi Chiquita in America del Sud e della neo-zelandese Fonterra, del 2002; gli accordi Ikea, Faber-Castell, Skanska Hochtief con la FITBB; l'accordo Renault del 12 ottobre 2004, ma anche – nei comparti meccanici – quelli di, Volkswagen, Deimler-Chrisler, BMW, Leoni, Bosh, SKF, Gea, Archelor; quelli della Statoil (la prima, nel 1998, ad inaugurare questo approccio), della la tedesca Freudenberg, della spagnola Endesa, dell'altra norvegese Norske Skog, della nostra della russa Lukoil, della francese EDF, della SCA, della sudafricana Anglogold, con la federazione mondiale dei lavoratori chimici (ICEM).

Le multinazionali italiane presenti in questo elenco sono solo due: la Merloni (metalmeccanica) e l'Eni (chimica), a cui si potrebbe aggiunge il primo accordo del suo genere, non menzionato nelle banche dati internazionali sugli ACI: l'accordo Benetton (tessile-abbigliamento) del 1994, per una *Carta dei principi fondamentali del commercio mondiale per i tessili e l'abbigliamento (magna carta).* A questi tre andrebbero aggiunti ancora un altro paio di accordi, quelli della Artsana Spa (settore tessile-abbigliamento et al.) e della italo-francese ST Microelectronics (elettronica).

[106] www.icftu.org/global.

Codes de conduite / Accords-cadres *

conclus entre des sociétés transnationales et des Fédérations syndicales internationales (FSI)

Société	Nombre de salariés**	Pays	Secteur	Fédération syndicale internationale	Année
Danone	100 000	France	Alimentation	IUF	1988
Accor	147 000	France	Hôtellerie	IUF	1995
IKEA ***)	70 000	Suède	Meuble	IFBWW	1998
Statoil	16 000	Norvège	Pétrole	ICEM	1998
Faber-Castell	6 000	Allemagne	Matériel de bureau	IFBWW	1999
Freudenberg	27 500	Allemagne	Chimie	ICEM	2000
Hochtief	37 000	Allemagne	Construction	IFBWW	2000
Carrefour	383 000	France	Commerce de détail	UNI	2001
Chiquita	26 000	États-Unis d'Amérique	Agriculture	IUF	2001
OTE Telecom	18 500	Grèce	Télécommunications	UNI	2001
Skanska	79 000	Suède	Construction	IFBWW	2001
Telefonica	161 500	Espagne	Télécommunications	UNI	2001
Merloni	20 000	Italie	Métallurgie	IMF / FIOM	2002
Endesa	13 600	Espagne	Énergie	ICEM	2002
Ballast Nedam	7 800	Pays-Bas	Construction	IFBWW	2002
Fonterra	20 000	Nouvelle-Zélande	Industrie laitière	IUF	2002
Volkswagen	325 000	Allemagne	Automobile	IMF / FIOM	2002
Norske Skog	11 000	Norvège	Papier	ICEM	2002
AngloGold	64 900	Afrique du Sud	Industrie extractive	ICEM	2002
DaimlerChrysler	372 500	Allemagne	Automobile	IMF / FIOM	2002
Eni	70 000	Italie	Énergie	ICEM	2002
Leoni	18 000	Allemagne	Électricité / Automobile	IMF / FIOM	2003
ISS	280 000	Danemark	Nettoyage et entretien des bâtiments	UNI	2003
GEA	14 000	Allemagne	Construction mécanique	IMF / FIOM	2003
SKF	39 000	Suède	Roulement à billes	IMF / FIOM	2003
Rheinmetall	25 950	Allemagne	Défense / Automobile / Électronique	IMF / FIOM	2003
H&M Hennes & Mauritz	40 000	Suède	Commerce de détail	UNI	2004
Bosch	225 900	Allemagne	Automobile / Électronique	IMF	2004
Lukoil	150.000	Russie	Ènergie / pétrole	ICEM	2004
Prym	4 000	Allemagne	Transformation des métaux	IMF / FIOM	2004
SCA	46 000	Suède	Papier	ICEM	2004
Renault	130.700	France	Automobil	IMF / FIOM	2004
Impregilo	13.000	Italie	Construction	IFBWW	2004
Electricité de France (EDF)	167.000	France	Energie	ICEM / PSI	2005
Rhodia	20.000	France	Chimie	ICEM	2005
Veidekke	5.000	Norvège	Construction	IFBWW	2005
BMW	106.000	Allemagne	Automobil	IMF / FIOM	2005
EADS	110.000	Pays-bas	Aérospatiale	IMF / FIOM	2005
Gebr. Röchling	8.000	Allemagne	Fournisseur automobile	IMF / FIOM	2005
Nombre total de salariés concernés	**3.390,750**				

Come si può vedere dalla tabella, sono poco meno di 3 milioni e mezzo i lavoratori che in tutto il mondo sono coperti da questo genere di accordi.

In Italia l'accordo di Gruppo più antico è probabilmente quello della Benetton. Il 25 novembre 1994, Benetton e le organizzazioni sindacali (Filtea/Cgil, Filta/Cisl e Uilta/Uil) firmarono un accordo di regolamentazione della contrattazione aziendale, all'interno del quale vi è una seziona denominata "decentramento produttivo e codice di comportamento". Ecco il testo di quella intesa:

"Il decentramento produttivo in Italia ed all'estero costituisce, nella sua articolazione, una risposta organizzativa aziendale all'esigenza di operare in condizioni di competitività. In merito le parti riconoscono che l'attenzione già posta affinché il lavoro presso terzi abbia a svolgersi nel rispetto delle leggi e dei contratti attraverso il particolare monitoraggio richiamato dal disposto contrattuale, ma soprattutto regolamentato dagli accordi aziendali, si debba manifestare anche nelle diverse aree geografiche extra nazionali in cui si realizza un prodotto aziendale. A tal fine si ritengono direttamente impegnate a perseguire le condizioni richiamate nella *Carta dei Principi Fondamentali del Commercio Mondiale per i Tessili e l'Abbigliamento* sottoscritta dalle principali associazioni di rappresentanza dell'Industria e dalle organizzazioni sindacali del settore di numerosi paesi europei ed extra-europei avuto particolare riguardo a quanto riportato al punto 6 del documento, denominato *Magna Carta*.

Carta dei principi fondamentali del commercio mondiale per i tessili e l'abbigliamento (Magna Carta). Impegno di tutti i paesi ad accettare e a far valere i seguenti diritti per tutti i lavoratori del tessile-abbigliamento, inclusi quelli impiegati nelle zone franche per l'esportazione, libertà di organizzazione e contrattazione a livello collettivo, proibizione del lavoro forzato, età minima per l'impiego di bambini, standards minimi in fatto di ore di lavoro, di salari e di condizioni di sicurezza e di salute, eliminazione della discriminazione in fatto di razza, di colore, di sesso, di religione, di opinioni politiche, di nazionalità o di origini sociali, prevenzione di incidenti sul lavoro e malattie professionali, indennizzo in caso di incidenti sul lavoro o di malattie contratte sul luogo di lavoro".

Un altro caso, più recente, è quello della Merloni Elettrodomestici. Qui la multinazionale italiana ha siglato coi sindacati nazionali di categoria (anche per nome e per conto della Federazione Internazionale Sindacati Metalmeccanici-FISM), un accordo collettivo di gruppo, nel quale è sancito l'impegno al "rispetto degli standard fondamentali in materia di lavoro sanciti dall'ILO e la garanzia di

condizioni lavorative dignitose per i dipendenti (..)". I riferimenti vanno all'eliminazione del lavoro minorile, alla promozione dei diritti umani fondamentali elencati nella Dichiarazione ILO del '98 (v. cap. 3.1; 3.2), al contrasto delle distorsioni di una concorrenza basata sull'inosservanza delle norme internazionali che tutelano il lavoro minorile e gli altri diritti richiamati nella suddetta Dichiarazione, l'ispirazione generale a comportamenti socialmente corretti e rispettosi delle norme sociali internazionali. L'accordo è inoltre orientato alla promozione di azioni positive a sostegno dei principi di contrattazione collettiva, alla rimozione tempestiva di eventuali situazioni non conformi ai principi e ai diritti poc'anzi evocati, al sanzionamento dei comportamenti di quei fornitori diretti che dovessero ledere convenzioni come quelle relative all'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile (n. 29 e 138). Al fine di garantire l'osservanza dei suddetti precetti, verrà attuato un monitoraggio in tutte le unità produttive del gruppo, con la costituzione di una commissione paritetica nazionale.

Altro caso rilevante quello dell'Eni, fra comparti contrattuali della chimica. Con il Protocollo di relazioni industriali firmato a Roma il 22 giugno 2001, Eni, Filcea, Femca e Uilcem hanno espresso "la volontà di uniformare lo sviluppo delle attività del Gruppo a principi etici fondamentali, basati sul rispetto dei diritti umani e dei diritti sociali contemplati nelle Convenzioni internazionali". Con quella intesa le parti condividono l'importanza di sostenere un modello di crescita aziendale che "coniughi la creazione di valore e l'innovazione con l'attenzione ai diritti umani, ad adeguati standard di lavoro e di sicurezza, alla qualità della vita e allo sviluppo eco-compatibile". L'Eni, si legge, "intende confermare il proprio impegno nel rispetto dei diritti umani e sociali fondamentali in tutte le attività del Gruppo ed istituire nuove forme di scambio di informazioni su tematiche di pertinenza delle relazioni industriali a livello mondiale, allo scopo di migliorare e promuovere buone pratiche di lavoro.
L'Eni e le sue società riconoscono i principi guida della *Dichiarazione Universale dei Diritti Umani* delle Nazioni Unite e delle Convenzioni fondamentali dell'ILO e dichiarano di voler agire fattivamente per la loro applicazione nell'ambito delle attività svolte. L'Eni rispetta i canoni del diritto del lavoro universalmente accettati e i *core labour standards* contemplati nelle Convenzioni fondamentali dell'ILO. Al già citato elenco di materie e convezioni viene aggiunto l'impegno in materia di salute e sicurezza, tutela dell'ambiente, cooperazione allo sviluppo. Un articolato sistema di monitoraggi e diritti di informazione dovrà garantire l'effettivo rispetto degli impegni assunti. Ogni anni, entro giugno, si terrà un incontro nazionale, nel corso del quale verrà presentata una informazione complessiva su:

- temi di natura economico-finanziaria riguardanti l'evoluzione di Eni a livello mondiale;
- andamento e prospettive delle principali attività operative, con focalizzazione sulle più significative aree territoriali e relativi dati occupazionali;
- evoluzione delle relazioni industriali del Gruppo nei diversi Paesi ed aree ove esso opera, con evidenziazione delle eventuali situazioni di criticità;
- la realizzazione da parte di Eni di azioni e programmi di *Corporate Social Responsibility*, nonché in materia di salute e sicurezza sul lavoro.

Nel 2003 la multinazionale italo-francese della ST Microelectronics ha accolto la richiesta dei sindacati per l'introduzione di un capitolo contrattuale che attiene ad *"Etica e Diritti"*. "ST – si legge – fonda la sua attività su valori e principi comuni che sono alla base di un'impresa volta all'eccellenza e che sono posti a fondamento della pianificazione ed attuazione di ogni sua attività. In particolare, essa opera nel rispetto dei più rigorosi principi di deontologia professionale in tutti i rapporti che intrattiene con i suoi alleati, agendo sempre con lealtà e correttezza. I suddetti valori rappresentano il quadro di riferimento nell'ambito del quale e' adottata ogni decisione e nel cui rispetto è individuato l'ordine prioritario di tutte le attività aziendali". Tra questi molteplici valori e principi, particolare rilevanza viene data agli obiettivi di carattere sociale che l'azienda si è posta, tra cui quello di contribuire al benessere di tutti i suoi dipendenti e di tutte le comunità nelle quali è presente, con particolare attenzione al rispetto dell'ambiente e alla realizzazione di uno sviluppo industriale sostenibile.

Citiamo infine il codice di condotta dell'Artsana e delle società da essa controllate. Un primo testo è del 1997; il secondo del 26 febbraio 2003. In questi testi si legge che la società si impegna ad osservare i diritti fondamentali riconosciuti a livello internazionale e che a tutti i fornitori, ovunque abbiano sede, viene richiesto il rispetto del codice in tema di responsabilità sociale. I requisiti minimi definiti dal codice riguardano il lavoro minorile, il lavoro forzato e le pratiche disciplinari, la discriminazione – seguendo il nucleo di *core labour standard* dell'ILO – ma anche, meno scontato, il tema dei salari, dell'orario, della salute e sicurezza, dei sindacati. "Tutti i livelli salariali di tutte le categorie di lavoratori impiegati dai fornitori non saranno inferiori ai minimi prescritti dalla normativa nazionale e dai contratti collettivi sottoscritti dai fornitori con le oo.ss. che rappresentano i loro lavoratori"; lo stesso principio vale per le ore di lavoro, i periodi di riposo, le ferie annuali, i congedi di malattia, e di maternità. "Il lavoro straordinario dei lavoratori impiegati dai fornitori

deve essere volontario". La normativa nazionale viene assunta come riferimento per i lavoratori impiegati dai fornitori anche in materia di salute e sicurezza e di organizzazione sindacale (libertà di associazione e di negoziazione). Artsana richiede infine che tutti i suoi fornitori si assicurino che i loro sub-fornitori rispettino le disposizioni del codice di condotta. A tal fine la società può richiedere ogni informazione che ritenga, "a sua assoluta discrezione", necessaria per valutare l'adesione dei suoi fornitori a questo codice (ispezioni). "Qualsiasi infrazione al codice o il rifiuto da parte di un fornitore di applicare qualsiasi richiesta di intervento correttivo effettuata da Artsana costituisce e sarà considerata una violazione fondamentale di contratto da parte del fornitore".

Accordi internazionali di gruppo di imprese italiane *(totale):*

Benetton, tessile-abbigliamento (1994, 1999)
Artsana, tessile et al. (1997; 2003)
Merloni, metalmeccanica (2001)
Eni, chimica (2001)
ST Microelectronics, meccanica-elettronica (2003)

In tutti questi casi – come è stato scritto – "La negoziazione collettiva internazionale ha permesso una estensione, se non addirittura un'internazionalizzazione della procedura di informazione e di consultazione, nello stesso tempo che questo diritto è stato adattato al contesto internazionale"[107].

I casi più interessanti sono forse quelli in cui sono previste procedure di allerta e ricomposizione in caso di violazione dell'accordo, e – fondamentale – l'estensione degli impegno contrattuali ai terzi commercialmente associati all'impresa. Si tratta comunque di testi "non classificabili dal punto di vista del diritto del lavoro e forse anche dal punto di vista del diritto civile, a causa dei suoi firmatari, del suo oggetto e del suo campo d'applicazione"[108].

8. Sindacati mondiali e *Union Corporate Networks*

Sono tre le organizzazioni mondiali dei sindacati: la *Confederazione Internazionale dei Sindacati Liberi* (CISL o ICFTU), la *Federazione Sindacale Mondiale* (FSM), la *Confederazione Mondiale del Lavoro* (CMT). Delle tre non vi è alcun dubbio che la maggiore, la più rappresentativa e influente, sia la ICFTU, nella quale è prevista la confluenza definitiva della CMT entro il 2006.

[107] I. Daugareilh, *La contrattazione collettiva internazionale,* in "Lavoro e Diritto", n. 4/2005; p. 616.
[108] Ibidem; p. 623.

Alla ICFTU fanno capo le varie federazioni mondiali di settore (FSI). Si tratta dell'IE (internazionale dell'educazione), dell'ICEM (chimica, energia, miniere ed altro), della FIJ (giornalisti), della FITTCH (tessile, abbigliamento, cuoio), dell'ISP (servizi pubblici), dell'ITF (trasporti), FITBB edilizia e legno), della FIOM (metalmeccanici), della UITA (alimentaristi, agricoli, alberghiero, ristorazione, tabacco), dell'UNI (network internazionale).

Gli obiettivi dell'ICFTU e delle sua federazioni di categoria, consistono innanzitutto nel garantire il massimo rispetto delle Convenzioni e degli standard stabiliti dall'ILO. Si vuole che le politiche aziendali del personale e delle relazioni industriali siano ispirate da un approccio bilaterale, fondato su accordi collettivi sindacali, e non sul mero intendimento unilaterale dei codici di condotta. Vi è infatti una sostanziale differenza fra accordi negoziati e codici unilaterali**.** Le organizzazioni sindacali, a tutti i livelli, devono poter godere del riconoscimento e della legittimazione che si addice ad ordinamenti maturi e democratici.

Ai già ricordati codici di condotta, e agli accordi collettivi internazionali, si deve aggiungere una ulteriore modalità con cui si espleta oggi la rappresentanza sindacale a livello sopranazionale: quella che ha preso forma a livello macro-regionale e in alcuni grandi gruppi presenti su scala globale. Si tratta di una esperienza che ha finora trovato un discreto grado di sviluppo nei comparti della chimica e della sua federazione mondiale dei sindacati, l'ICEM. Al primo gruppo di network si iscrivono alcune esperienze settoriali e di area, come il Southern African Electric Power, l'Asia-Pacific Electric Power, l'Asia-Pacific Oil and Gas, l'Asia-Pacific Rubber, l'Asia Pacific Materials, il Balkans Mine and Energy, l'American Oil and Gas, il Latin American Energy, il Global Nuclear Power, il Global Pharmaceutical, il Global Women's.

Network aziendali e regionali esistono alla BASF, alla Rio Tinto, alla Exxon Mobil, alla Novaratis e in due giganti del comparto dei pneumatici: la Bridgestone e la Goodyear.

La funzione di queste strutture – che a differenza delle intese collettive menzionate poc'anzi, hanno una composizione di esclusiva emanazione sindacale – è quella di favorire:

- lo scambio di informazioni ed esperienze su temi sindacali e contrattuali, su strategie organizzative, su temi legati all'occupazione, alla sicurezza, all'ambiente;
- la creazione di legami di solidarietà globale ed internazionale;
- l'implementazione di una strategia efficace della comunicazione;
- la stesura di un programma di azione chiaro e condiviso fra tutte le organizzazioni affiliate.

L’obiettivo è quello di impedire che i lavoratori degli stabilimenti e dei diversi paesi entrino direttamente in competizione fra loro. Di questo sforzo per organizzare forme più incisive di solidarietà internazionale si è proceduto a raccogliere appelli (come nel settore della carta) e campagne civiche di informazione.

Questo approccio, che nell’ICFTU assume una ovvia vocazione mondiale, trova ulteriori elementi di articolazione in seno all’UE, dove l’ordinamento comunitario – peculiarissimo per le sue caratteristiche politiche e giuridiche – offre possibilità significative di incidere sindacalmente sul sistema delle relazioni industriali. Basti pensare alle numerosissime direttive in campo sociale e dell’ambiente, o ai diritti dei lavoratori e dei cittadini fissati a Nizza ed ora implementati nella nuova Costituzione.

In Europa il sindacato è mediamente più forte che altrove; dispone di solide strutture associative a livello nazionale – confederale, di settore e aziendale – sia a livello europeo. La CES è ormai una realtà importante, alla quale aderisce la quasi totalità delle organizzazioni sindacali nazionali più significative (v. *infra*). Le sue articolazioni di settore svolgono un importante ruolo di coordinamento settoriale ed iniziativa in favore dei CAE, di un dialogo sociale settoriale, di accordi aziendali sovranazionali.

I sindacati europei di categoria si sono dati ovunque obiettivi e compiti di coordinamento permanente, così da potere:

- monitorare il settore ed in particolare i processi di ristrutturazione che vi hanno luogo;
- accrescere lo scambio di informazioni fra le diverse realtà nazionali e sindacali;
- coordinare la strategia del settore con quella di altri settori, in modo da effettuare una politica comune per la difesa dell’occupazione;
- spingere verso accordi collettivi di livello comunitario, nelle aziende del settore, su temi quali l’ambiente, la salute e sicurezza, la formazione;
- monitorare costantemente l’attività dei singoli CAE;
- estendere le buone prassi realizzate finora a livello di gruppo;
- far sentire la propria voce nel processo di revisione della Direttiva 94/45.

La scarsa disponibilità datoriale verso forme strutturare di interlocuzione coi sindacati europei ha richiesto una capacità di partire innanzitutto da sé. Segnaliamo il caso del comparto gomma-pneumatici, dove è stato realizzato un coordinamento permanente dei

CAE delle cinque grandi multinazionali presenti nel nostro continente (Michelin, Bridgestone, Goodyear, Continental, Pirelli)[109].

9. Un modello di regolazione macro-regionale: il NAFTA

Il 17 dicembre 1992 i governi degli Stati Uniti, del Canada e del Messico hanno siglato il *Trattato Nord Americano per il Libero Commercio* (NAFTA). Il suo principale obiettivo è consistito nella progressiva rimozione – entro un periodo di tempo di dieci o quindici anni – di tutte quelle barriere, tariffarie e non, che impediscono o limitano il libero movimento di merci, servizi e capitali nella regione.

Accanto all'accordo principale, il NAFTA prevede il *North American Agreement on Enviromental Cooperation (NAAEC);* e il *North American Agreement on Labor Cooperation (NAALC)*, il cui obiettivo dichiarato è di: "proteggere, valorizzare, e fare rispettare i diritti fondamentali dei lavoratori".

Nel suo preambolo le parti firmatarie si impegnano, fra l'altro, a creare nuove possibilità di impiego, e migliorare le condizioni di lavoro ed il livello di vita nei loro rispettivi paesi e a proteggere, valorizzare e fare rispettare i diritti fondamentali dei lavoratori. In allegato viene riportato un elenco di prescrizioni di cui i tre Stati firmatari dovranno garantire il rispetto; e cioè: la libertà di associazione; il diritto di contrattazione collettiva; il diritto di sciopero; l'interdizione del lavoro forzato; la protezione accordata ai minori in materia di lavoro; la definizione di norme minime sull'impiego (salario minimo, retribuzione degli straordinari); l'eliminazione delle discriminazioni in materia di lavoro; la parità di trattamento retributivo, a parità di lavoro, fra uomini e donne di uno stesso stabilimento; la prevenzione delle malattie professionali e degli incidenti sul lavoro; l'indennizzazione in caso di incidente sul lavoro o di malattia professionale; la protezione dei lavoratori migranti, a livelli equivalenti a quelli di cui beneficiano quelli del paese di accoglienza.

Al fine di promuovere il perseguimento e il rispetto di questi obiettivi, è stata costituita una Commissione di cooperazione, che si compone di un Segretariato e di un Consiglio, in cui siedono i ministri del lavoro dei tre Stati firmatari. Alla Commissione, che è composta da esperti, spetta il compito di vigilare sull'applicazione dell'accordo e di emettere delle raccomandazioni. Ogni quattro anni essa dovrà presentare un rapporto sullo stato dell'applicazione dell'accordo, e sulla sua efficacia complessiva.

Il Segretariato è invece un organo esecutivo, il cui compito principale consiste nel preparare rapporti concernenti le leggi e le

[109] S. Leonardi, S. Palmieri, *Informazione, consultazione e diritti di partecipazione nelle imprese multinazionali della gomma e degli pneumatici*, Emcef; Parigi, 21 – 22 gennaio 2005; Workin Paper.

procedure amministrative in materia di lavoro; le tendenze e le strategie delle amministrazioni nazionali nell'applicazione del diritto del lavoro; le condizioni del mercato del lavoro (occupazione, livelli salariali, produttività); la valorizzazione delle risorse umane, la formazione e la riqualificazione della forza lavoro.

Lavoro minorile, orario e salario minimo sono gli aspetti su cui la tutela dovrebbe rivelarsi più incisiva. Se infatti uno dei tre paesi viola le norme interne vigenti, un altro può rivolgersi al Segretariato - nonché agli due paesi - per chiedere accertamenti. La procedura prevede più passaggi nel caso in cui non dovesse raggiungersi immediatamente un chiarimento, in tal caso la consultazione avverrà con l'assistenza tecnico-giuridica del Consiglio. Se tale consultazione non si sarà conclusa proficuamente entro 60 giorni, allora Consiglio e parti in causa designeranno un organo speciale di arbitrato, composto da cinque specialisti indipendenti aventi il compito di attingere a tutte le informazioni utili e necessarie per risolvere la controversia. Non oltre la scadenza del sesto mese dalla designazione, l'organo arbitrale dovrà emettere le sue raccomandazioni. A loro volta le parti in causa reagiscono redigendo entro 60 giorni un rapporto finale. A questo punto le parti possono convenire sulla definizione di un programma d'azione che sia conforme alle raccomandazioni del gruppo arbitrale.

Qualora la disputa dovesse persistere, il gruppo di esperti può imporre un piano di azione, che le parti in causa devono accettare per non essere sottoposte a sanzioni economiche. Queste possono variare fino a un massimo di 20 milioni di dollari in un anno per l'infrazione. Tali sanzioni possono giungere, in caso estremo, alla sospensione unilaterale dei vantaggi tariffari consentiti nel quadro del NAFTA. Ciò sarà possibile soltanto nel caso in cui la violazione oggetto della disputa riguardi il lavoro dei minori, l'orario o il salario minimo. L'omissione della libertà sindacale, del diritto di contrattazione collettiva ed il divieto di lavoro forzato dall'applicazione della massima sanzione commerciale, ha scontentato i sindacati nord americani dell'AFL-CIO, che per una tale inclusione si erano battuti. Essa avrebbe potuto contare su alcuni precedenti in cui il governo degli Stati Uniti aveva introdotto clausole sociali nel testo di accordi commerciali bi- o multilaterali, come il *Carraibean Basic Iniziative*, e del 1982 (riveduto nel 1988), o come nel caso dell'estenzione del sistema generalizzato delle preferenze (SPG) nel *Trade Act* del 1984, e nell'*Overseas Private Investment Corporation Act* del del 1985.

La tutela risulta inoltre indebolita dalle eccezioni contenute nell'art. 49 del NAALC, in base al quale una parte non sarà perseguibile se il suo comportamento elusivo:

"a) reflects a reasonable exercise of the agency's or the officials discetion with respect to investigatory, prosecutional, regulatory or compliance matters; or
b) results from bona fide decisions to allocate resources to enforcement in respect of other labor matters determined to have higher priority".

Come ha fatto rilevare una studiosa americana, non c'è alcun ambito nel diritto del lavoro degli Stati Uniti in cui il mancato impegno del governo nel rafforzamento delle tutele del lavoro non possa essere ricondotto ad almeno una di queste due clausole[110].

Le complesse procedure arbitrali appena descritte sono state attivate fin'ora in due sole occasioni. Si è trattatato di due ricorsi portati all'attenzione dell'Ufficio amministrativo nazionale degli Stati Uniti per vicende che riguardavano i bassi livelli salariali adottati in Messico. Nessun ricorso è stato ancora attivato presso gli uffici amministrativi nazionali di Canada e Messico.

I caratteri giuridici dell'accordo sono – dal punto di vista del diritto internazionale – profondamente diversi da quelli che hanno determinato la costituzione dell'Unione Europea. Mentre quest'ultimo si basa su un modello integrativo in cui vige il principio della sovrananzionalità e della preminenza della norma comunitaria su quella interna, il NAFTA non va al di là di un mero accordo interstatale in cui il dualismo fra l'organizzazione sovranazionale e gli ordinamenti nazionali rimane netto.

A differenza dell'ordinamento comunitario, l'accordo siglato dai tre Stati nord americani non tende all'armonizzazione e all'integrazione di sistemi regolativi diversi. Ciò cui esso tende è piuttosto un sistema di interpenetrazione fra i tre ordinamenti, mediante il monitoraggio transfrontaliero incrociato, e la possibilità di fare ricorso ad organismi arbitrali in caso di controversie nell'applicazione degli accordi[111]. Attraverso questo sistema ciascuno dei tre paesi firmatari è posto nella condizione di effettuare delle limitate e temporanee incursioni nell'ordinamento di un altro paese, senza per questo determinare un'unificazione del sistema regolativo sovranazionale.

Il modello della interpenetrazione, oltre che sui meccanismi arbitrali che abbiamo già avuto modo di descrivere, si basa sulla extraterritorialità della giurisdizione nazionale. Per l'ordinamento degli Stati Uniti si tratta di un principio relativamente recente. Nel 1906 la Corte Suprema aveva emesso una sentenza destinata a caratterizzare per parecchi decenni il diritto americano[112], e cioè che le

[110] K. Wezel-Stone, *Preserving labor rights in the era of disempowered nation-states*, cit., 1994; p. 148.
[111] K. Wezel-Stone, *op. cit.*; p. 147 e ss.
[112] American Banana Co. *v.* United Fruit Co., 213 U.S. 347 (1909).

norme varate dal governo federale sono efficaci solo nell'ambito del territorio degli Stati Uniti. Il principio della non extraterritorialità è quindi valso a precludere l'applicazione di molte norme in materia di diritto del lavoro a quei lavoratori che si trovassero impiegati fuori dal territorio dell'Unione. Diritti fondamentali come quelli contenuti nel *National Labor Relation Act* o nel *Railway Labor Act* - sulle otto ore, sui minimi salariali o sulla contrattazione collettivo - non erano più invocabili da un cittadino americano che svolgeva il suo lavoro all'estero[113].

L'*Age Discrimination in Employment Act* del 1984, e gli emendamenti apportati nel 1991 al *Civil Right Act*, si intendono estesi anche alle imprese che occupano lavoratori americani all'estero. Nel 1992 il Congresso ha esteso la giurisdizione extraterritoriale del *National Labor Relation Board* (NLRB) a molte materie, rendendo il *National Relation Labor Act* (NLRA) applicabile "a tutte le imprese statunitensi e alle loro filiali operanti in uno dei paesi firmatari dell'Accordo sul Libero Commercio (WTO)".

Quali sono le conseguenze del modello della interpenetrazione (monitoraggio e rafforzamento dei diritti al di là dei confini nazionali e giurisdizione extraterritoriale) varato dal NAFTA? Chiarito che esso non si pone alcun obiettivo di armonizzazione normativa transnazionale degli standards di tutela, come invece accade nell'evoluzione dell'ordinamento comunitario europeo, resta da capire in quale modo si disponga adesso il rapporto fra ordinamento interno e organizzazione sovranazionale del mercato.

I pareri sono difformi. Per la Wezel Stone il modello del NAFTA consente ad un singolo paese di procedere nel miglioramento del proprio sistema di garanzie in quanto esso può continuare ad imporre il rispetto del suo diritto anche fuori dai suoi confini, limitatamente ai propri cittadini, senza prima dover raggiungere un accordo con gli altri partners, che presumibilmente non andrà al di là del riconoscimento di minimi comuni standards di tutela, cioè un'"armonizzazione verso il basso". Il ragionamento della Wezel Stone è pressapoco il seguente: quanto più si consolida una struttura di regolazione sovranazionale, tanto più si indebolisce il ruolo degli attori politici e istituzionali nazionali. Più grande è il grado di armonizzazione transnazionale, più grande è l'effetto distruttivo su organizzazioni nazionali come, ad esempio, i sindacati. Da questo punto di vista il NAFTA dovrebbe produrre effetti meno distruttivi sui sindacati di quanto invece non sta già provocando l'UE.

---

[113] McCulloch *v.* Sociedad Nacional, 372 U.S. 10 (1963); Air Line Dispatchers *v.* National Mediation Board, 189 F.2d 685 (D.C. 1951).

Alcune di queste analisi sono da condividere. Meno convincente sembra invece l'enfasi posta sulla giurisdizione extraterritoriale. E' vero che essa provvede a tutelare il lavoratore americano dovunque egli si trovi a prestare la propria opera, ma non ritengo che sia su questo terreno che si produca oggi la sfida della mondializzazione ai diritti dei lavoratori. Il problema maggiore per i lavoratori americani (e non solo per loro!) consiste nella minaccia di trasferimento all'estero, con cui le grandi imprese sono in grado di condizionare al ribasso la contrattazione dei salari e delle condizioni di lavoro nel loro paese di origine. Imprese con alto rendimento e con elevati tassi di sindacalizzazione, come la Xerox e la Laslie Faye, hanno usato la minaccia di trasferirsi in Messico, per convincere i lavoratori a cedere su questioni retributive e condizioni di lavoro, con successo nel primo caso, senza successo nel secondo[114].

I sindacati nord americani non hanno condiviso certe note di ottimismo, contenute nelle previsioni della Wezel-Stone. Anche fra molti studiosi di diritto del lavoro e relazioni industriali l'impressione più ricorrente è che il NAFTA sia destinato a provocare un peggioramento sostanziale dei diritti dei lavoratori e dei sindacati nord americani. Secondo questa opinione, il carattere fondamentale dell'accordo consisterebbe nello spogliare il governo federale delle sue prerogative regolative. Attraverso la nozione di *non tariff barrier*, una legislazione nazionale più avanzata potrebbe essere sfidata da un altro paese, e costretta ad impoverire i suoi contenuti più garantistici. Costretta da chi? Da un organismo arbitrale non elettivo, la Commissione, che decide a porte chiuse sulla vita e sulla morte di norme di legge approvate da istituzioni rappresentative della sovranità popolare.

All'origine di tutti i problemi che hanno accompagnato la sigla del NAFTA ci stanno sicuramente le enormi differenze che esistono fra USA e Canada da un lato, e Messico dall'altro. Mentre i primi rappresentano due fra le maggiori potenze mondiali, il terzo appartiene ancora ai c.d. paesi in via di sviluppo. Il PIL degli Stati Uniti è di circa sei volte quello del Canada e del Messico messi insieme. Al momento dell'accordo, il reddito pro-capite di quest'ultimo era di 2.284 dollari, contro i 19.629 del Canada e i 20.639 degli Stati Uniti. Differenze altrettanto grandi sussistono rispetto ai tassi di inflazione, all'entità delle esportazioni e delle importazioni, ai tassi di crescita della popolazione. Non meno significative sono certamente le distanze che separano i tre Stati in materia di

[114] E. Appelbaum, *Nuovi sistemi di lavoro nel nuovo ordine intenrazionale*, ciclostilato, atti del convegno internazionale organizzato da IESS e EPI, su "Europa-USA: nuova organizzazione del lavoro, relazioni industriali, dialogo sociale europeo", Roma, 12-13 dic. 1994.

ordinamento democratico, sistema politico, *welfare state*, sistemi di relazioni industriali.

Molti osservatori concordano nel ritenere che i costi e i benefici dell'accordo non saranno distribuiti uniformemente fra industrie, aree regionali e gruppi sociali. Mentre i critici di Canada e Stati Uniti paventano i rischi di un *dumping sociale* col Messico, che nei loro paesi dovrebbe provocare una caduta dell'occupazione e dei salari, i critici di parte messicana temono il tracollo dell'industria nazionale a causa della concorrenza sfrenata, del *dumping tecnologico*, prodotta dai potentissimi vicini del nord.

I sindacati statunitensi e canadesi hanno avversato fieramente la sigla del NAFTA da parte dei loro governi. Per la prima volta dopo la fine della seconda guerra mondiale, l'AFL-CIO si è pubblicamente schierata contro un'iniziativa di politica estera dell'amministrazione americana. Non è bastato l'impegno personale del presidente Clinton affinché l'accordo contenesse clausole in materia sociale per far desistere il sindacato da una dura opposizione. Dal canto suo, il sindacato canadese - le cui ascendenze socialdemocratiche sono più marcate che in quello statunitense - aveva a suo tempo dichiarato guerra al *Trattato del libero commercio fra Canada e Stati Uniti* (CUSFTA), temendo la concorrenza che le industrie USA avrebbero esercitato in termini di minori garanzie legali per lavoro e ambiente. Si può facilmente immaginare quali incubi deve aver causato ai sindacalisti canadesi l'allargamento del trattato ad un paese come il Messico.

Di contro, le associazioni industriali nord americane si sono dichiarate molto soddisfatte per la possibilità data loro di espandersi sul mercato messicano, nonché per il modello di procedura di arbitrato adottato in caso di conflitto commerciale.

Mediamente più favorevoli le reazioni suscitate dall'accordo in Messico; tanto gli ambienti economico-finanziari, quanto la Confederazione sindacale dei lavoratori, vicina al partito di governo, hanno salutato positivamente il NAFTA, dichiarandosi soddisfatti per il modo con cui la sovranità nazionale - a loro dire - è stata rispettata. Soltanto l'opposizione di sinistra del Partito della rivoluzione democratica si è dissociata dal coro, paventando gli effetti distruttivi che l'accordo produrrà sull'industria nazionale messicana.

E' importante sottolineare come il NAFTA escluda dal suo ambito di giurisdizione il problema dell'emigrazione, che pure era stato fortemente richiesto dai negoziatori messicani. Il paese centroamericano è già sconvolto da imponenti movimenti migratori all'esterno, verso gli Stati Uniti, e all'interno, dalle campagne alle città e dal sud "guatemalteco" al nord "texano", coi suoi "industrial districts". Per tutta risposta il governo federale americano ha dato

unilateralmente il via ad una militarizzazione dei suoi confini meridionali, senza alcuna consultazione del partner messicano.

Un diverso approccio al problema dell'emigrazione nell'area nord americana potrebbe forse evitare soluzioni tanto traumatiche e disumane. Attraverso un maggiore impegno di solidarietà, USA e Canada potrebbero contribuire attivamente a sostegno dello sviluppo economico e sociale del Messico; l'innalzamento dei livelli salariali, il miglioramento delle infrastrutture e dei servizi sociali, l'investimento nello sviluppo delle risorse umane, potrebbero incentivare la mano d'opera messicana a rimanere in patria. L'*Office of Technology Assessment* (OTA), che suggerisce esplicitamente questa via, ricorda che l'UE ha aiutato paesi come la Spagna a ridurre quasi a zero il proprio tasso di emigrazione, sebbene paesi vicini come la Germania paghino salari ben superiori a quelli del paese iberico o della Grecia. Per non parlare dei paesi di nuova accessione.

D'altra parte, il NAFTA contiene rigide prescrizioni in materia di proprietà intellettuali, che garantiscono il monopolio delle multinazionali nord americani in settori vitali come quello farmaceutico, del software, delle sementi. Quella delle garanzie delle *intellectual properties* è diventata la maggiore preoccupazione delle grandi imprese che investono nei paesi in via di sviluppo. L'obiettivo è quello di mettersi completamente al riparo dal rischio di essere espropriati di queste proprietà, magari perché un governo ha deciso di nazionalizzare un settore che ritiene strategicamente fondamentale per lo sviluppo del suo paese. Attraverso questo genere di trasferimento coatto di saperi e di tecnologie molti paesi hanno storicamente intrapreso il loro percorso di sviluppo e di modernizzazione industriale. Si badi, non stiamo parlando soltanto delle nazionalizzazioni socialiste e post-coloniali, ma del modo con cui proprio gli Stati Uniti - che guidano oggi il fronte dei paesi che invocano la protezione delle proprietà intellettuali - hanno costruito la loro capacità industriale con le tecnologie che avevano sottratto agli inglesi dopo l'indipendenza.

Rispetto al relativo *deficit democratico* che contraddistingue ancora il sistema messicano delle relazioni industriali, il NAFTA si mostra generico e colpevolmente distratto. Su questo terreno si produce un'altra importante differenza fra NAFTA e Unione Europea. In quest'ultima, infatti, l'adesione di un nuovo paese è stata condizionata dalla realizzazione di un ordinamento politico e giuridico interno sostanzialmente democratico e pluralista. Stati come la Spagna, il Portogallo e la Grecia hanno dovuto compiere questo viatico prima di poter accedere al concerto comunitario. L’ingresso nell’UE degli ultimi dieci paesi, è avvenuto a condizione dell’assunzione preliminare del c.d. *acquis communitaire*. A ciò deve anche

aggiungersi che la creazione dell'UE, pur fra grandi difficoltà, è stata accompagnata dallo sforzo di tendere ad una politica europea integrata in cui ci fosse spazio per le istanze espresse dalle organizzazioni dei lavoratori. Lo stato sociale edificato nella maggior parte degli ordinamenti giuridici europei, la forza del movimento operaio, la diffusione di tradizioni politiche e culturali socialdemocratiche e comuniste, ha rappresentato un condizionamento importante con cui i legislatori comunitari hanno sempre dovuto fare i conti.

In Nord America invece, dove il movimento sindacale è rimasto tradizionalmente escluso dal *decision-making* politico, il livello di sfiducia dei lavoratori è molto alto. Gli Stati Uniti restano una delle poche giurisdizioni industriali avanzate dove la maggioranza dei lavoratori si vede ancora negata una fondamentale protezione del lavoro come la richiesta di giusta causa di fine rapporto. In materia di diritto di sciopero la Corte Suprema ha ritenuto ammissibile il ricorso temporaneo dell'imprenditore all'assunzione di "lavoratori in continua sostituzione", considerando non discriminatorio l'eventuale rifiuto datoriale a reinserire in produzione il lavoratore che, durante lo sciopero, è stato rimpiazzato. La normativa prevista in materia di equità nei luoghi di lavoro, che avrebbe dovuto garantire il diritto di sciopero nel settore privato, senza la minaccia della perdita del posto di lavoro, non è passata al Senato. Attualmente, contro uno sciopero dei lavoratori, un imprenditore americano può quindi, nel pieno rispetto della legge, adottare i seguenti comportamenti: assumere lavoratori sostituti; dislocare altrove i propri insediamenti produttivi e assumere nuova forza lavoro; dichiarare la serrata[115].

Il *National Labor Relation Board* (NLRB) registra un numero crescente di lavoratori americani licenziati irregolarmente per aver provato ad organizzarsi sindacalmente sul posto di lavoro. Molte piccole aziende, specie nelle aree metropolitane di New York e di Toronto in Canada, utilizzano illegalmente lavoro minorile. I lavoratori agricoli, in particolar modo quelli stagionali, lavorano spesso in condizioni di sicurezza e di igiene pessime, e non godono di alcun diritto contrattuale coi datori di lavoro.

[115] A. Goldman, *The American Labor Law*, Klewner Law, Netherlands, 1984.

Cap. 4

RELAZIONI INDUSTRIALI E DIRITTO COMUNITARIO

Prima parte
IL DIALOGO SOCIALE A LIVELLO COMUNITARIO

1. Modello sociale europeo e ruolo delle parti sociali

Nell'ambito dei modelli di regolazione lavoristica fin qui tentati a livello internazionale, il sistema previsto dall'UE costituisce di sicuro l'approdo con il livello relativamente più alto di formalizzazione e compiutezza giuridica. La sua specificità ordinamentale, accompagnata dal crescente interesse rivolto dai suoi protagonisti istituzionali verso i temi della politica sociale, giustificano l'impressione di quanti ritengono che l'UE rappresenti oggi uno scenario ottimale per sperimentare un nuovo diritto del lavoro di livello sovranazionale. Di questa peculiarità – che inerisce all'essenza stessa di ciò che si è soliti definire il "modello sociale europeo" – un elemento costitutivo è certamente rappresentato dal ruolo e dalle funzioni che l'attuale ordinamento comunitario riconosce all'autonomia collettiva delle parti sociali nella formazione di un diritto europeo del lavoro.

Storicamente, la crescita dei sistemi di welfare in Europa, col relativo aumento di interventi ad opera dello Stato, ha condotto nella direzione di una progressiva e reciproca interferenza fra eteronomia legislativa ed autonomia collettiva. La ricerca del consenso e di nuovi canali di comunicazione tra potere e società è avvenuta attraverso l'istituzionalizzazione di un procedimento regolativo in cui i rappresentanti degli interessi divengono *attori interni allo stesso sistema giuridico*. La tecnica giuridica adottata è stata quella della *procedimentalizzazione* delle relazioni industriali, consistente nel predisporre uno schema generale e indiretto in grado di assicurare l'autonomia sociale dei soggetti sulla base di un decentramento esterno di compiti pubblici. Un assetto capace di favorire ciò che un sociologo del diritto tedesco – Gunther Teubner – ha efficacemente definito la *stimolazione e la regolazione esterna dell'autoregolazione interna*.

Su analoghi presupposti si tenta ora di realizzare un modello di contrattazione collettiva di livello europeo, il cui ruolo e le cui funzioni scaturiscono da un complesso intreccio fra i soggetti, le

procedure e le norme che hanno retto storicamente il funzionamento delle relazioni industriali a livello nazionale, e l'embrionale trasposizione che tali relazioni vengono assumendo a livello sovranazionale, comunitario appunto.

Sulla base dell'Accordo sulla Politica Sociale (APS) allegato al Trattato di Maastricht del '93, oggi pienamente "costituzionalizzato" nel testo del nuovo Trattato (TCE – Amsterdam '97), sono di quattro tipi i modi con cui la negoziazione collettiva fra le parti è chiamata a dare il suo contributo all'edificazione di un diritto sociale comune di livello europeo:

1) il contratto collettivo nazionale come fonte interna, tenuta al rispetto diretto dei principi fondamentali e alla normativa comunitaria vigente – come ad esempio nel caso del divieto di discriminazioni fra lavoratori in base alla nazionalità, il principio di parità di trattamento e retribuzione fra lavoratrici e lavoratori per uno stesso lavoro (o comunque “di valore uguale”) – che potrà essere derogata esclusivamente in senso migliorativo; ad esempio nel caso delle direttive in materia di sicurezza sul lavoro;

2) il contratto collettivo nazionale come strumento diretto di trasposizione delle direttive comunitarie di politica sociale. Ogni Stato membro ha cioè la facoltà di assegnare alle parti sociali, qualora queste ne facciano richiesta congiunta, il compito di mettere in atto le direttive;

3) l'accordo a livello comunitario fra le parti, attuato tramite apposita "decisione", su richiesta congiunta delle parti firmatarie, da parte del Consiglio e su proposta della Commissione;

4) l'accordo a livello comunitario fra le parti, c.d. "libero" o “puro” in quanto attuato nazionalmente secondo la prassi e le procedure vigenti negli Stati membri e fra le parti sociali.

Si tratta di opportunità relativamente inedite per l'ordinamento comunitario in quanto introducono per la prima volta estese facoltà regolative di carattere sovranazionale ad opera delle relazioni negoziali fra le parti sociali a livello europeo. Come si sarà notato, i primi due modelli – ipotizzati all’art. 137.4 – attengono eminentemente al livello nazionale e *discendente* delle relazioni industriali: dal livello comunitario (le direttive) alla loro implementazione interna per via contrattuale. Potremmo qui parlare di *diritto del lavoro comunitario*. Negli altri due casi invece – disciplinati dagli artt. 138 e 139.2 – l'asse del confronto negoziale si pone a livello sovranazionale ed è di tipo *ascendente*, poiché sostituisce o precede l'intervento normativo ad opera delle istituzioni comunitarie. In questo caso è forse più corretto parlare di *diritto comunitario del lavoro*. Possiamo anche dire che mentre nei primi due casi assistiamo ad una applicazione del principio di sussidiarietà

"verticale" (legislazione comunitaria-normativa nazionale), nel secondo possiamo parlare di sussidiarietà "orizzontale" (negoziazione fra le parti sociali europee-normativa comunitaria).

2. Il dialogo sociale europeo e suoi primi frutti

Detto ciò passiamo agli accordi collettivi conclusi a livello comunitario che, come recita il nuovo Trattato, la Commissione ha il compito di promuovere innanzitutto attraverso la consultazione delle parti sociali. Per l'ordinamento: "La consultazione delle parti sociali a livello comunitario conferisce basi più valide alla legislazione comunitaria nel settore sociale e deve quindi essere intensificata"[116].

Una delle maggiori novità dell'APS, e poi del TCE, è stata quella di prefigurare un iter della normativa sociale (art. 138.2, 138.3 e 138.4 TCE), in cui alle parti sociali europee viene attribuito il potere di utilizzare l'occasione della consultazione (dovuta) per chiedere alla Commissione di lasciare alle parti medesime l'opportunità di aprire un negoziato e tentare un accordo sui contenuti della normativa che il legislatore comunitario intende perseguire. In tal caso, la Commissione deve per così dire *farsi da parte*, salvo riprendere l'iniziativa dopo nove mesi di eventuale infruttuoso confronto, oppure per ratificare – con un proprio atto normativo: la decisione – l'esito dell'accordo raggiunto. A questa procedura che possiamo definire "indotta" se ne affianca una di tipo "volontario", in base alla quale – come vedremo meglio più avanti – le parti sociali possono autonomamente decidere di intraprendere un percorso negoziale rispetto al quale le istituzioni comunitarie non sono, in nessuna fase, chiamate a svolgere alcun ruolo. L'ordinamento non conferisce alcun primato formale alla procedura "indotta" rispetto a quella "volontaria", lasciando che di fatto l'iniziativa venga liberamente assunta tanto dalle istituzioni comunitarie quanto dalle parti sociali a livello comunitario. Una volta che l'iniziativa è stata innescata, allora "il dialogo sociale tra le parti sociali a livello comunitario può condurre, se queste lo desiderano, a relazioni contrattuali, ivi compresi accordi" (art. 139.1 TCE). L'ordinamento comunitario configura dunque un modello di relazioni industriali che può snodarsi lungo un continuum che procede dalla consultazione al dialogo sociale, sino all'eventualità di un vero e proprio accordo collettivo di livello europeo.

Dal '93 ad oggi questa modalità di confronto è stata esperita ripetutamente; con esito fruttuoso nel caso dei congedi parentali ('95), del part time ('97), dei contratti a tempo determinato ('99), orario di

[116] Risoluzione del Consiglio del 27/3/1995, concernente recepimento e applicazione della legislazione comunitaria in campo sociale (95/C 168/01, in GUCE C 168 del 4/7/1995.

lavoro nel settore marittimo (‘99) e infruttuoso – perché non vi è stato accordo ma solo pareri separati oppure perché le parti hanno rinunciato a svolgere il negoziato – nel caso dei CAE ('94), dell'inversione dell'onere della prova per atti di discriminazione sessuale ('95), in tema di molestie sessuali sul lavoro ('96), sui diritti di informazione/consultazione a livello nazionale ('02). L’ultimo caso di insuccesso è stato quello inerente al lavoro temporaneo, che nelle intenzioni dei protagonisti avrebbe dovuto completare la “trilogia” comunitaria sul lavoro atipico, dopo i successi su tempo determinato e part time. I negoziati si sono interrotti quando, nel marzo del 2001, il Comitato Esecutivo della CES ha dovuto prendere atto dell’assoluta indisponbilità dell’UNICE, appoggiata in questo dalla Confederazione europea delle Pmi (UAPME), a riconoscere parità di trattamento fra i lavoratori temporanei ed i loro colleghi dell’impresa utilizzatrice. Il fallimento del negoziato fra le parti sociali restituisce il potere di intervento al legislatore comunitario, con un arretramento che può essere ritenuto molto grave rispetto al sistema predisposto nel ’93 col Protocollo Sociale di Maastricht.

L'attuazione degli accordi raggiunti, ma anche – come nel caso dei CAE e dei diritti di informazione e consultazione a livello nazionale – di quelli non raggiunti, è avvenuta “in base ad una decisione del Consiglio su proposta della Commissione” (art. 139.2 TCE). Delle due sub-procedure di attuazione previste dall’APS e dal TCE – l’altra come vedremo è quella in base alle “procedure e alle pressi degli Stati membri o delle parti sociali” – questa costituisce indubbiamente la variante più incisiva o come si è anche detto “forte”. Si tratterebbe di una modalità che, a livello europeo, ricorda alcune esperienze nazionali di "legislazione concertata" o anche, più similmente, quelle proprie di molti paesi continentali, in cui appositi atti di natura pubblicistica conferiscono efficacia *erga omnes* a contratti collettivi di diritto comune. Infatti, ciò che manca loro è un effetto immediato e vincolante, che rende necessaria una conversione capace di conferire piena rilevanza giuridica all’accordo, anche al di là dei partner contrattuali che lo hanno stipulato.

La Commissione e il Consiglio dovranno rispettare l'autonoma determinazione delle parti, verificando esclusivamente la legittimità della procedura seguita - in particolare la rappresentatività delle parti sociali - e delle materie trattate, che dovranno a) rispettare norme e principi comunitari, b) rimanere “nell’ambito dei settori contemplati dall’articolo 137”, con l’esclusione categorica del diritto di sciopero, della libertà e del diritto di associazione, delle retribuzioni; c) tener conto della tutela delle piccole e medie imprese contro eventuali vincoli amministrativi, finanziari e giuridici tali da poterne ostacolare la creazione e lo sviluppo (art. 137.2 TCE). Ciò comporta che un

eventuale contratto collettivo di livello comunitario può sì intervenire liberamente su qualcuno degli ambiti menzionati, ma al prezzo di non poter contare su quel genere di procedura che sola, al momento, potrebbe garantire un impatto giuridicamente rilevante sugli ordinamenti e sulla politica sociale degli Stati membri dell'UE.

Perplessità sono sorte in dottrina sull'impiego prevalente della *direttiva* laddove il testo dell'APS/Trattato parlerebbe di *decisione*, entrambi atti tipici nel sistema comunitario delle fonti, ma che differiscono in ragione delle specifiche modalità con cui vanno recepiti nazionalmente e per l'ampiezza dei soggetti a cui si riferiscono. i pareri della dottrina, su una delle questioni interpretative più controverse di tutto l'APS/TCE, contengono l'intero spettro delle soluzione teoricamente possibili (regolamento, direttiva, decisione) e per questo sarà forse il caso orientarsi verso una soluzione duttile ed eclettica del problema, adoperando moduli di intervento a geometria variabile[117]. L'attuazione nazionale degli accordi collettivi di livello europeo, per il tramite della decisione del Consiglio, dipenderà evidentemente dal tipo di strumento normativo con cui verrà interpretata la suddetta decisione. Se si tratterà di un regolamento, allora il problema si risolverà in modo relativamente agevole, con l'efficacia direttamente vincolante per le parti sociali nazionali identificate nell'accordo. Se l'accordo europeo agisce invece secondo il modulo tipico della direttiva, allora ci sarà bisogno di una ratifica di trasposizione da parte dei parlamenti nazionali o, dove il quadro giurdico lo consente esaustivamente, tramite accordi nazionali fra le parti sociali.

3. Gli accordi "liberi"

Di gran lunga meno attraente, quanto meno nella pratica, è apparsa finora l'altra sub-procedura prevista dall'APS/Trattato, quella degli accordi c.d. "liberi" o "puri", applicati cioè in base alle "procedure e la prassi degli Stati membri o delle parti sociali" (la quarta nella nostra classificazione). L'unico caso è stato finora l'accordo bilaterale raggiunto nel 2002, in materia di telelavoro. Un elenco di linee-guida per la contrattazione, in un ambito che per estensione quantitativa del fenomeno ed incidenza qualitativa sul cuore dei rapporti sociali di lavoro non ci pare destinato ad impattare significativamente sugli assetti normativi e sulle prassi dei paesi membri dell'UE.

Sul piano della "modellistica", l'accordo libero consiste in un processo di autonormazione tutto interno alle organizzazioni sindacali

[117] Del resto la stessa Commissione si era espressa nel senso che "quando le parti firmatarie di un accordo ne chiedono l'attuazione mediante una decisione del Consiglio, la scelta dello strumento legale dipende dal contenuto dell'intesa", COM(96) 448 def.

e datoriali (Guarriello) che, come tale, mostrerebbe forti analogie con quei sistemi pluralisti di relazioni industriali, storicamente e strutturalmente connotati da un alto grado di volontarismo e, conseguentemente, da un basso tasso di giuridificazione eteronoma in materia sindacale (*Abstention of Law*), vale a dire Gran Bretagna da un lato ed Italia dall'altro. Un modello non a caso definito da taluni come *soft law*, o comunque del genere del *collective laissez-faire* teorizzato da Kahn-Freund con riguardo proprio all'esperienza britannica di relazioni industriali, in cui il primato dell'autonomia negoziale e del confronto pluralista fra le parti si imporrebbe in modo assoluto nei riguardi di ogni eventuale ingerenza statuale.

Gli accordi conclusi a livello comunitario e attuati secondo le procedure e le prassi proprie delle parti sociali e degli Stati membri, non implicano – a differenza di quelli attuati in base ad una decisone del Consiglio – l'obbligo per gli Stati membri di applicare direttamente accordi o di elaborare norme per il loro recepimento, né l'obbligo di modificare le disposizioni interne in vigore per facilitarne l'attuazione"[118]. In questo caso l'accordo comunitario non sortirebbe alcun effetto diretto in ambito nazionale, se non per effetto di un esplicito rinvio alla contrattazione collettiva nazionale e all'obbligo delle parti nazionali di attuarli.

Alcuni autorevoli studi condotti in ambito comunitario hanno sollecitato la necessità di "vagliare a pieno la possibilità di concludere volontariamente accordi quadro da applicare col ricorso alle proprie procedure nazionali"[119]. Un indirizzo di *soft law* che è stato ribadito successivamente, con l'adozione del c.d. "metodo aperto di coordinamento", mediante il quale la vecchia ambizione di un'armonizzazione dei *diritti* attraverso il nesso normativa cogente-sanzioni, lascia il posto alle *politiche*, da quelle sociali a quelle per l'occupazione, allo scambio di informazioni, alle buone prassi, al mutuo apprendimento reciproco[120]. La Strategia di Lisbona (2000) riflette questo nuovo orientamento. Al summit di Laeken (2001) le parti sociali europee hanno rimarcato, con una dichiarazione congiunta, l'opportunità di sviluppare un sistema di dialogo sociale indipendente dall'interventismo della Commissione. Approcci ed indirizzi che altri hanno invece rilevato criticamente, ritenendo che dietro l'omaggio formale tributato al principio di sussidiarietà si celi solo un sostanziale disimpegno nei riguardi di una effettiva ed avanzata armonizzazione del diritto sociale nei paesi dell'UE.

---

[118] Dichiarazione n. 27, allegata al Trattato di Amsterdam.

[119] M. Biagi, *Rapporto del Gruppo di Alto Livello sulle relazioni industriali e cambiamento nell'UE*, su "Diritto delle Relazioni Industriali", 2002.

[120] AAVV, *Chi ha paura della soft law?*, numero monografico di "Lavoro e Diritto", 2003.

Quello dell'accordo bilaterale delle parti sociali a livello comunitario è un indirizzo particolarmente caldeggiato da sindacati come quelli scandinavi che – forti di una altissima sindacalizzazione e delle loro robuste tutele lavoristiche e sociali – resistono al conferimento di prerogative troppo impegnative all'attuale livello comunitario del confronto sociale. Il timore in quel caso è infatti che vi passa essere una sorta di "armonizzazione nel regresso", verso il basso, prevenbile attraverso un debole conferimento di poteri regolativi ad un livello sovranazionale di regolazione, troppo lontano e quindi al riparo da un incisivo controllo democratico ad opera della rappresentanza sindacale nazionale.

A fronte di ciò, ci pare tuttavia importante ragionare sui problemi inerenti a questo tipo di accordi poiché intorno ad esso, a nostro avviso, si possono cogliere meglio le attuali difficoltà ed incongruenze che impediscono lo sviluppo di una vera contrattazione collettiva di livello europeo.

Posto che già prima dell'APS nulla impediva che le parti sociali addivenissero ad un tipo di accordo destinato a lasciar fuori tanto le istituzioni comunitarie quanto quelle degli Stati membri, la prima difficoltà, la più evidente, è la perdurante difformità di ciò che nell'UE sono "le procedure e le prassi degli Stati membri o delle parti sociali". Procedure e prassi che in molti casi non potrebbero essere più distanti fra gli Stati che aderiscono già, o che aderiranno presto all'UE. La trasposizione nazionale di un accordo libero europeo, mediante i vincoli endoassociativi posti in essere dalle organizzazioni nazionali che aderiscono alle rispettive strutture europee confederali o di settore, verrebbe a divergere non solo in rapporto a ciascuna delle prassi o procedure di ciascuno degli Stati membri, ma anche – in ragione del diverso grado di copertura dell'efficacia – all'interno di ciascuno di essi. Esito che in nessun caso potrebbe adeguatamente concorrere a quello sviluppo della politica sociale comunitaria, protesa a definire in ciascun ambito territoriale identificato dalle parti standard minimi di tutela per le condizioni di lavoro.

Qualora poi l'accordo venisse stipulato fra le maggiori confederazioni europee, e ciò in ragione del carattere eminentemente multi-settoriale della materia trattata, si porrebbe un problema di recepimento nazionale fra quei paesi in cui i livelli confederali centrali non dispongono di reali poteri negoziali-concertativi. In Germania o in Gran Bretagna, le centrali confederali sia datoriali che sindacali non dispongono di poteri contrattuali; sindacati come la DGB o il TUC – rispettivamente la prima e la seconda più grande confederazione sindacale europea – tendono oggi ad assolvere funzioni prevalentemente arbitrali e di coordinamento inter-categoriale nell'ambito delle frequenti dispute "giurisdizionali" che

accompagnano i processi di mergers – divenuti molti spinti negli ultimi 10 anni – fra sindacati settoriali. L'accordo siglato liberamente a livello europeo e inter-confederale dovrebbe essere quindi recepito nazionalmente – o anche regionalmente, come nel caso degli ordinamenti federali – attraverso la simultanea stipulazione di tanti contratti nazionali quanti sono i settori in cui normalmente si articola il confronto apicale fra le parti sociali. Problema a cui si lega la differenza fra quei modelli dotati di un modello articolato e discendente di contrattazione, basato sulla centralità del contratto nazionale di settore, e quelli – seppure minoritari – in cui prevale una negoziazione di livello aziendale. Sul piano dell'efficacia verticale degli accordi manca infatti un sistema che definisca con certezza, a livello europeo, il rapporto fra contratti collettivi di diverso livello.

Spiccano – ma con valenza ormai residuale – alcune specificità nella rappresentanza associativa degli interessi di alcuni Stati membri. Il caso più significativo rimane probabilmente quello dell'Austria, dove l'interlocutore padronale è – a livello interconfederale – l'Unione delle Camere di Commercio, a cui è obbligatorio aderire e che però non è affiliato né all'UNICE (la confederazione del grande padronato privato europeo) né alla CEEP (confederazione delle imprese pubbliche). Nella prospettiva dell'allargamento rileviamo come il modello austriaco è proprio anche di un paese candidato come la Slovenia.

Si possono facilmente intuire i problemi che un accordo collettivo europeo, basato su questi presupposti, incontra nella fase della sua necessaria implementazione nazionale, nei termini cioè di quel vincolo endo-associativo che generalmente regge ogni modello di auto-normazione e di rappresentanza negoziale fra livelli diversi di contrattazione.

La debolezza dell'accordo "libero" fra le parti, applicato secondo le prassi e le procedure nazionali, risiede in ultima istanza nella sua evanescente giustiziabilità, sia essa formale che sostanziale[121]. Privo di una decisione del Consiglio e di qualunque intervento statuale in grado di sostenerne efficacia ed estensione, questo modello di accordo risulta sguarnito di ogni reale possibilità di sanzionare giudiziariamente comportamenti unilateralmente elusivi o difformi. Sanzionabilità che non risulta perseguibile neppure sul tradizionale terreno dell'autotutela sociale e quindi dello sciopero. Dove infatti lo sviluppo della contrattazione collettiva si è maggiormente retto sugli assetti pluralistici del *collective laissez-faire* e dell'*abstentionism of*

[121] J. Aparicio Tovar, *Contrattazione collettiva e fonti comunitarie*, in Baylos Garau, Caruso, D'Antona, Sciarra (a cura di), "Dizionario di diritto del lavoro comunitario", Monduzzi, 1996; A. Lo Faro, *Funzioni e finzioni della contrattazione collettiva europea*, Giuffrè, 1999; S. Leonardi, *Dialogo sociale e contrattazione collettiva nell'ordinamento comunitario*, in "Il Diritto del Lavoro", I, 2003.

law – Gran Bretagna e Italia – ciò è avvenuto nell'ambito di rapporti sociali di potere straordinariamente suffragati dalla pratica collettiva del conflitto industriale. Il pieno riconoscimento di diritto e di fatto della libertà sindacale da un lato e del diritto di sciopero dall'altro hanno infatti concorso allo sviluppo di un ordinamento sociale intersindacale, giuridicamente originario rispetto a quello statale, altamente dinamico – se non proprio "efficientissimo" – come pure era stato a suo tempo autorevolmente interpretato (Giugni). Tali presupposti di stampo pluralistico, siano essi costituzionali o anche derivanti dalla prassi sociale, non sono riscontrabili in ambito comunitario. In assenza di atti rafforzativi di origine eteronoma da un lato e di una solida cornice di libertà sindacale e diritto di sciopero, posta a sostegno dell'autonomia collettiva e del pluralismo intersindacale, l'accordo collettivo c.d. "libero" è destinato a sortire effetti pressoché irrilevanti sul diritto sociale degli Stati membri dell'UE.

E' possibile allora una qualche iniziativa dell'UE tesa ad armonizzare procedure e prassi nazionali riguardanti l'attuazione di accordi di livello comunitario? Sul piano formale il varo di una o più direttive a tal fine non sembra del tutto inconcepibile, dal momento che – in base all'art. 137.3 TCE – è anche possibile toccare, all'unanimità, la materia della rappresentanza e difesa collettiva degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori. E' sul piano sostanziale che un simile intervento si rivela difficilmente praticabile, poiché si verrebbe ad intaccare un campo in cui, lontano dall'essere meramente tecniche e giuridiche, le differenze di sistema corrispondono a differenze di concezione nella ripartizione dei ruoli fra Stato e parti sociali, fra eteronomia ed autonomia, nonché della stessa idea di libertà sindacale. Piuttosto che uniformare e semplificare, una simile modalità di intervento complicherebbe ancora di più le cose. Muoversi in questo orizzonte, ipotizzando un'iniziativa comunitaria ufficiale, sulle basi giuridiche del TCE, appare a tutt'oggi irrealistico.

Parte seconda

DIALOGO SOCIALE E RELAZIONI INDUSTRIALI EUROPEE A LIVELLO DI GRUPPO E DI SETTORE

Si è detto finora della cornice regolativa che il legislatore comunitario ha posto a disposizione delle parti sociali per sviluppare a livello europeo forme di concertazione e di relazioni negoziali collettive. La nostra attenzione si è soffermata in particolare sui profili giuridici e gli aspetti problematici del livello interconfederale di tali relazioni. Va tuttavia rilevato come a fianco ad esso, che effettivamente costituisce l'architrave del modello, si sono venuti sviluppando tre altri livelli di confronto bilaterale europeo: quello dell'impresa di gruppo, quello regionale, quello settoriale

1. I CAE in Europa: una visione d'insieme[122]

Il moderno modello dell'impresa di gruppo operante a livello transnazionale ha suscitato a più riprese l'intervento del legislatore comunitario, preoccupato dalle distorsioni competitive e sociali che potrebbero scaturire da un uso troppo disinvolto dei differenziali nazionali di tutela da parte delle multinazionali (il c.d. *"regime shopping").*

A livello dell'impresa di gruppo, la forma più avanzata di relazioni sindacali è stata finora costituita dai comitati aziendali europei (CAE) e dai diritti di informazione e consultazione che tali organismi godono nei confronti di imprese di dimensioni comunitarie, su "questioni transnazionali che incidono notevolmente sugli interessi dei lavoratori". Istituiti sulla base della direttiva del Consiglio n. 45 del '94, successivamente trasposta negli ordinamenti nazionali, i CAE sono oggi una realtà relativamente significativa e diffusa, seppure ancora al di sotto delle migliori aspettative. I grafici sottostanti indicano che a metà del 2004, su circa 1822 imprese rientranti nel campo di applicazione della direttiva sui CAE, 677 (il 37%) avevano costituito un comitato aziendale europeo. Dalla stessa banca dati, apprendiamo come nel settembre 2005 il numero di CAE sia salito a 703.

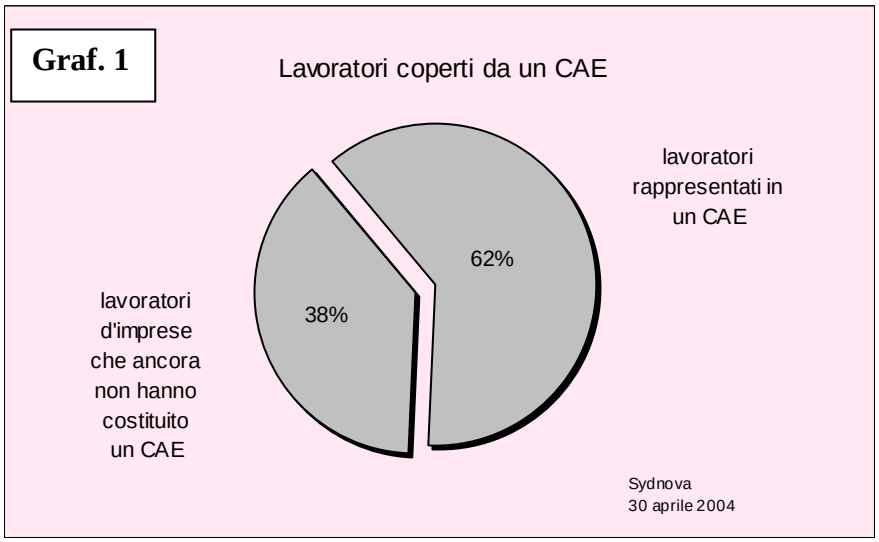
---

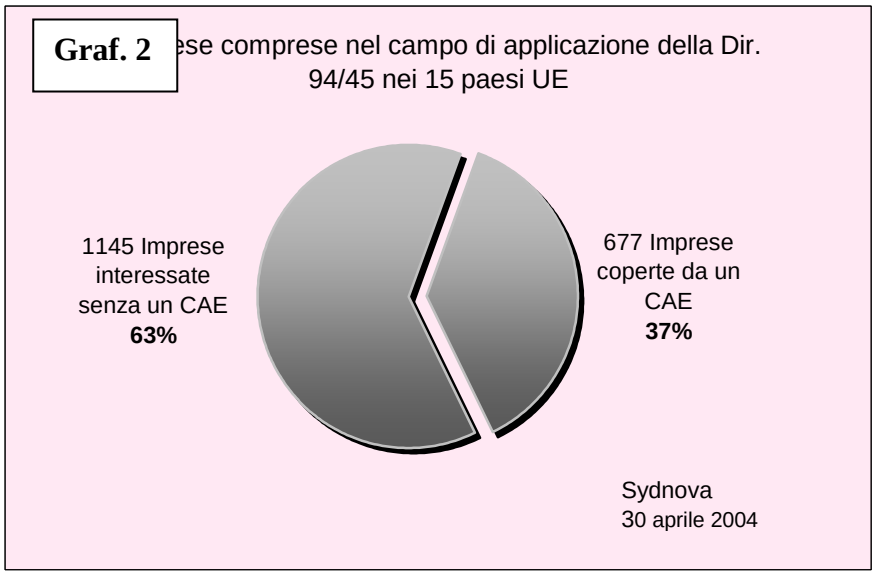
[122] Questo capitolo riprende ed aggiorna uno studio compiuto recentemente da IRES e SINDNOVA, sulla base di dati provenienti dallo SDA (*Social Development Agency*) e dall'ISE (Istituto Sindacale Europeo); *I CAE italiani e francesi nella prospettiva dell'allargamento dell'Unione Europea*, a cura dell'IRES; Working Paper, Roma, ottobre 2004.

Più di 1100 imprese di dimensioni comunitarie non hanno ancora avviato le procedure di costituzione di un CAE. Si tratta cioè del 60 % circa delle imprese soggette alla Direttiva 94/45, e alle leggi nazionali di recepimento della Direttiva stessa. Dei 16 milioni di lavoratori dipendenti dalle 1822 imprese, di cui sopra, 10 milioni (il 62%, Graf. 1) sono già coperti da un CAE. Più di 6 milioni di lavoratori non possono invece esercitare i diritti previsti dalle norme comunitarie e nazionali sui CAE.

Questa grave violazione dei diritti dei lavoratori è in larga parte dovuta alle resistenze delle imprese e all'incapacità delle autorità nazionali di promuovere l'avvio delle procedure negoziali. Va ricordato infatti che la direttiva pone norme vincolanti, sicchè il mancato rispetto da parte dell'impresa di aprire le trattative con una delegazione speciale di negoziazione, configura una violazione del diritto comunitario e del diritto nazionale di recepimento, perseguibile in sede giudiziaria. Tra le cause del mancato recepimento occorre anche ammettere la mancanza di una più attiva e sistematica azione sindacale sul fronte dell'europeizzazione dei diritti di informazione e consultazione nell'impresa.

Graf. 1

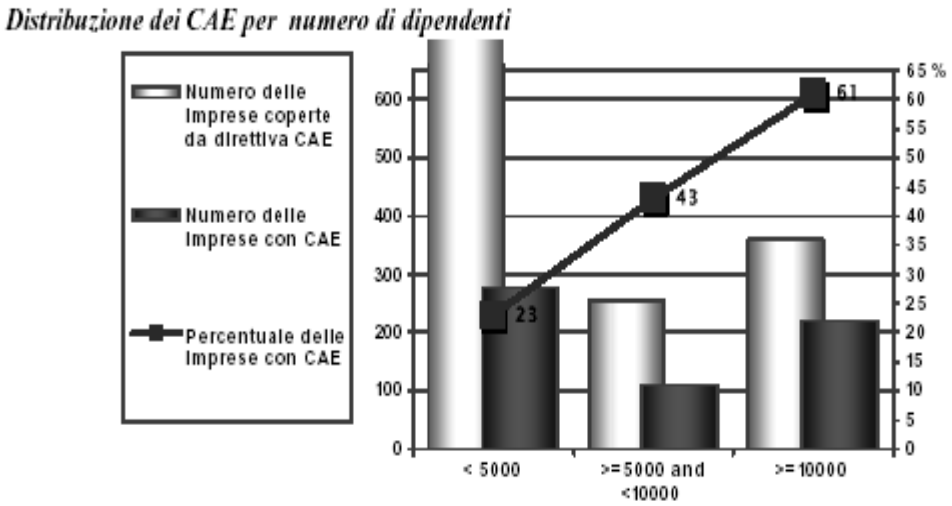




L'asimmetria fra il primo e secondo grafico, si spiega tenendo conto che il 62% di lavoratori rappresentati da un CAE, è dovuto in larga parte al forte coinvolgimento delle grandi multinazionali (Graf. 3).

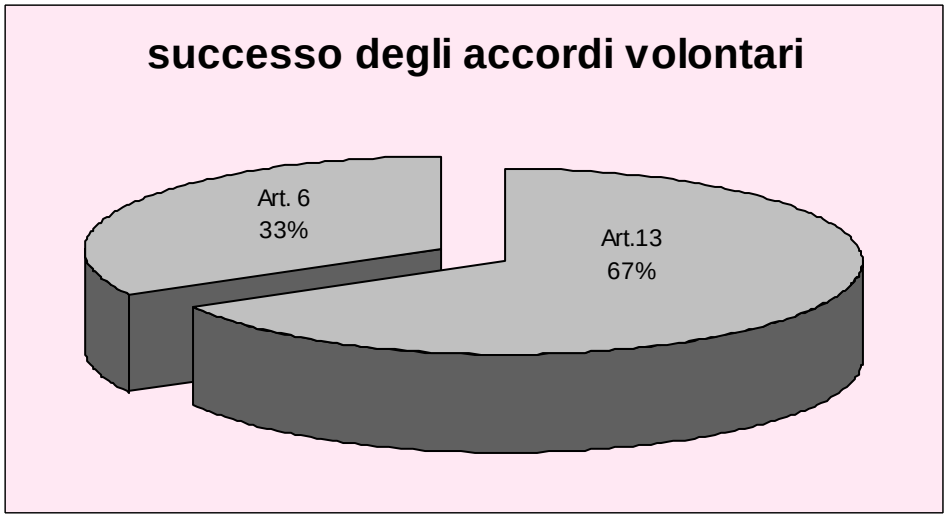
Meno di un quarto delle imprese al di sotto dei 5000 dipendenti (il 23%) ha costituito un CAE, mentre tra le imprese con più di 10.000 lavoratori, quelle con un CAE sono il 61%. Generalmente la maggiore dimensione delle imprese è legata ad una penetrazione sindacale più forte, ma anche a politiche del personale che mirano ad un consolidamento della cultura aziendale e quindi ad una maggiore integrazione dei lavoratori.

Graf. 3



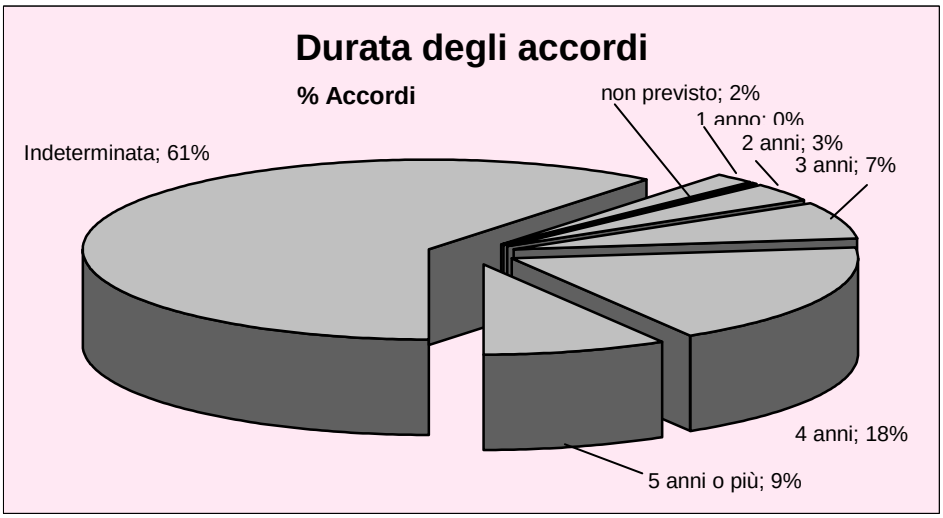
Gli anni in cui sono stati stipulati più accordi sono il 1996 (322 accordi) e il 1999 (70 CAE più 20 accordi rinnovati). Il grafico che segue mette in evidenza la distribuzione degli accordi ex artt. 6 e 13. Per completezza si ricorda che per gli accordi stipulati ai sensi dell'art. 6, si intende tutti quelli in cui il contenuto dell'accordo è stato negoziato sulla base delle prescrizioni della Dir. 94/45. Per accordi ex art. 13, si intende tutti gli accordi, già in essere alla data di recezione della direttiva in questione, e che prevedono una informazione e una consultazione transnazionale dei lavoratori.

Graf. 4



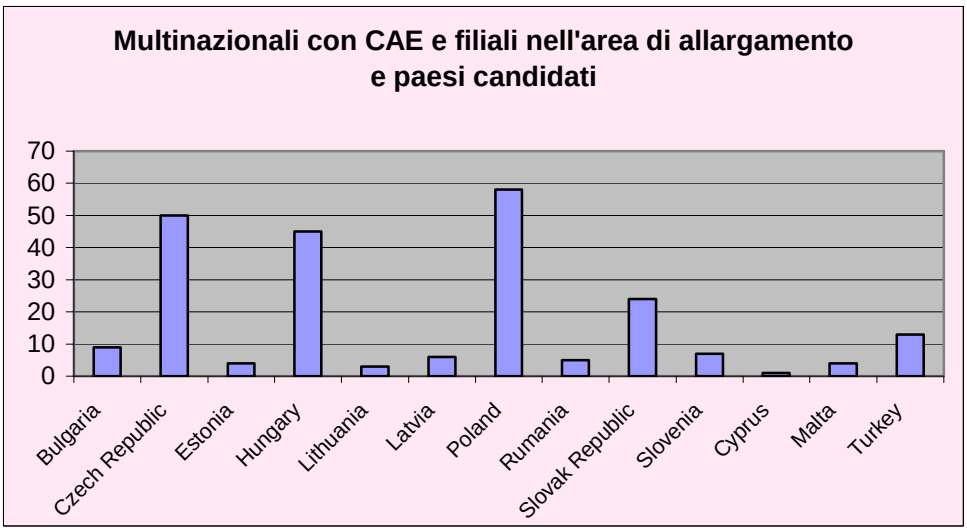
Dal grafico 5, emerge che nella maggioranza dei casi (il 61%) non viene apposto nessun termine agli accordi sottoscritti. Quando invece viene prevista una durata di vigenza determinata, prevale il quadriennio (18%).

Graf. 5



È interessante notare che molte multinazionali con un CAE già costituito sono presenti anche nei paesi appena entrati e nei paesi candidati. La maggiore concentrazione si riscontra in Repubblica Ceca, Ungheria e Polonia.

Graf. 6



Quanto ai settori di attività, la ripartizione settoriale dei membri CAE provenienti da paesi nuovi entrati e quelli ancora candidati vede in testa i servizi (28), subito dopo i metalmeccanici (24) ed a scalare il

settore chimico (16), l'alimentare, l'edile, il tessile, i trasporti, i servizi pubblici.

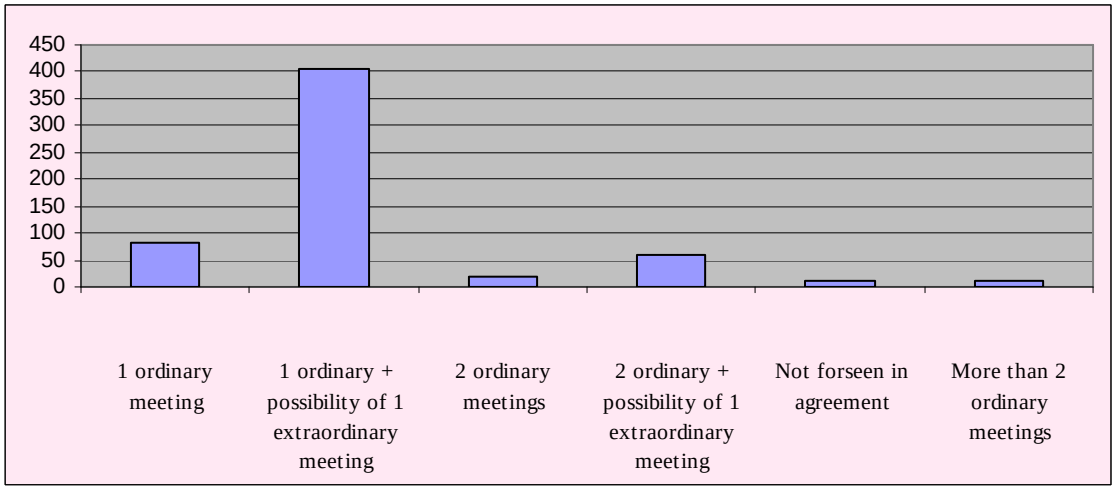
Graf. 7

Di seguito, sono riportati alcuni grafici che, attraverso un'analisi su dati aggregati, mettono in evidenza alcune di quelle variabili che sono ritenute fondamentali per il funzionamento di un comitato aziendale europeo.

È chiaro che una maggiore frequenza delle riunioni plenarie del CAE migliorerebbe il suo funzionamento da tutti i punti di vista. Purtroppo, gran parte degli accordi (l'85%), si conformano alle prescrizioni minime della direttiva, prevedendo una riunione l'anno.

Graf. 8

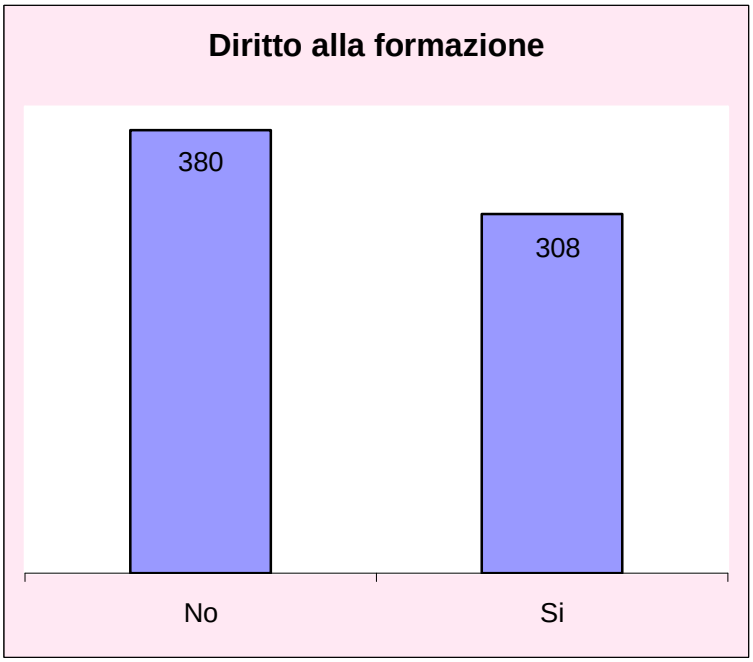
Nel grafico seguente è possibile entrare più nel dettaglio, distinguendo fra riunioni ordinarie e straordinarie. In questo caso possiamo rilevare che la stragrande maggioranza degli accordi prevede una riunione ordinaria con la possibilità di convocare una riunione straordinaria (in caso di eventi eccezionali, di carattere transnazionale, che incidano notevolmente sugli interessi dei lavoratori).



Molti accordi prevedono l'istituzione di un comitato ristretto, solitamente con funzioni di coordinamento. Tali comitati dovrebbero garantire una certa continuità e normalmente hanno modo di interloquire (o riunirsi) con il managment dell'impresa con maggiore frequenza. I CAE si differenziano tra loro sia per la presenza di questi organismi ristretti che per la loro composizione.

È stata fatta propria dalla maggior parte degli accordi, la previsione della direttiva (e delle legislazioni di recezione), inerente la possibilità per il CAE di "farsi assistere da esperti di sua scelta, nella misura in cui ciò risulta necessario allo svolgimento dei suoi compiti (punto 6 dell'allegato alla direttiva). Le federazioni sindacali europee si sono avvalse e si avvalgono di questa possibilità per seguire e coordinare le attività dei CAE. Solo 146 accordi non prevedono questa figura, mentre, negli altri casi variano le modalità con cui l'esperto viene coinvolto alle riunioni.

Il diritto alla formazione e la previsione negli accordi di un sistema definito di comunicazione costituiscono due elementi fondamentali e strategici per l'efficacia e l'efficienza di un comitato aziendale europeo. Da una parte, la complessità delle informazioni che il CAE ha diritto di ricevere, richiede che i membri di tale organismo siano anche in grado di comprenderle e trattarle nel migliore dei modi, dall'altra, non bisogna fermarsi al solo trasferimento verbale delle informazioni, in sede di riunione plenaria, ma prevedere le modalità attraverso cui strutturare il flusso della comunicazione, partendo dalla fase preparatoria, fino ad arrivare al resoconto delle riunioni che gli stessi membri del CAE devono fornire alle rappresentanze locali dei lavoratori (e/o ai lavoratori stessi (punto 5 dell'allegato). Purtroppo la situazione che emerge dai grafici non è delle migliori; il diritto alla formazione è contemplato in meno della metà degli accordi, mentre gran parte dei CAE non hanno un sistema definito di comunicazione.



2. I comitati aziendali europei con impresa controllante italiana.
Gli accordi sottoscritti in aziende o gruppi di dimensione comunitaria, ricadenti sotto la legislazione italiana, sono al momento 35 (2005).

1. Assicurazioni General Spa.
2. Alitalia
3. Antibioticos
4. Autogrill Spa
5. Barilla Group
6. Bolton Italia (ex Trinity)
7. Burgo Spa
8. CF Gomma
9. Conserve Italia S. Coop
10. Dayco
11. ENI (integrato Polimeri Europa S.r.l.)
12. Ferrero
13. Fiat
14. General Electric Power Systems
15. Gruppo Conserve Italiane
16. Gucci
17. H.J. Heinz
18. Italcementi Spa
19. Lucchini
20. Marazzi Ceramiche Spa
21. Merloni Elettrodomestici Spa

22. Marzotto
23. Miroglio Tessile Spa
24. Menarini
25. Parmalat
26. Pirelli
27. Riva
28. Reno di Medici (ex Saffa)
29. Same Deutz Fahr Group SPA
30. Saronio
31. Snaidero
32. STMicroelectronics
33. TNT Automotive Logistics
34. Whirlpool
35. Vincenzo Zucchi S.p.A.

Secondo dati forniti dal *European Works Councils Database* dell'Istituto Sindacale Europeo e dalla banca dati sui CAE dell'Infopoint, ben 40 imprese multinazionali con casa madre in Italia, non hanno ancora applicato la normativa sui CAE, pur avendone i requisiti. Le imprese in questione fanno parte dei seguenti settori: chimico, servizi, finanziario, tessile, metalmeccanico, costruzioni e legno, grafico, alimentare.

Un altro dato rilevante – questa volta positivo – riguarda la presenza dei delegati italiani in 370 CAE, dei circa 700 costituiti in Europa presso gruppi controllati da società estere. Dato comprensivo dei 35 gruppi italiani elencati poc'anzi. I rappresentanti dei lavoratori italiani sono in questo modo in grado di portare la loro esperienza e la loro cultura sindacale in più del 50% dei CAE finora costituiti[123].

3M	Borealis
ABB (Asea Brown Boveri)	Bouygues
ABB Daimler-Benz Transportation	BP Chemicals Limited
ABN Amro Bank	BPB Group
ABP-Armstrong World Industries	Bridgestone Firestone
Acordis Beheer B.V.	British Airways
Adtranz	British Steel
Aegon	BTR
Ahlström	Buehler
AIR LIQUIDE S.A.	Bull
Akzo Nobel	Bunzl Fine Paper Europe
Alcatel Alsthom	Burda Gruppe

[123] Frate, Limardo, *cit.* IRES, 2004; p. 47.

Alfa Laval	Burelle
Allianz AG Holding	Burgo Spa
Allied Signal	Burmah Castrol
Alusuisse Lonza Europe B.V.	C.P.C. Europe
American Express International Inc.	Cabot Europe Ltd
American Standard Companies	Cap Gemini Ernst and Young
Amoco	Caradon plc
Antibioticos	Cardo AB
Apple	Cargill
APV	Carrefour
Arjo Wiggins Appleton	Carrier Europe Ltd
Asea Brown Bovery (ABB)	Caterpillar
Assi Domän Group	CF Gomma
Assicurazioni General S.p.A.	Ciba Geigy S.p.A
Astra AB	Ciba Specialty Chemicals
ASW Holdings plc	Citybank
Aventis	Clariant Benelux SA
AXA	Club Méditerranée
B. Braun-Melsungen	Coats Viyella plc Thread Division
Babcock AG	Coca Cola Company
Baker Hughes	Cockerill Sambre
Banque Nationale de Paris (BNP)	Colgate-Palmolive
Barclays Group	Commercial Union
BARILLA Group	Compania Roca Radiatores S.A.
BASF	COMPAQ Computer Corporation
BAT Industries Plc	Continental AG
Baxter Intl.	Cooper
Bayer AG	Corning
Beckton Dickinson	CORUS (ex British Steel and Koninklijke)
Beiersdorf AG	Courtaulds plc
Bertelsmann	Crédit Lyonnais
Bilia AB	Cummins Engine Company Inc.
BOC	Dalgety plc
Boehringer Ingelheim	DANA
Danfoss	GKN plc
Danisco	Glaxo Wellcome plc
David S. Smith Holdings	Global One
Dayco	Goodyear Tire 1 Rubber Company
De La Rue plc	Grace

Deere & Company	Gruner + Jahr AG & Co
Delco Electronics Europe	Guinness plc Europe
Delphi Automotive Systems	H.J. Heinz
Deutsche Bank	Hafslund Nycomed
DHL Worldwide Express	Hager Electro GmbH
DMC	Hamilton Standard
DOW Europe	Heineken
Du Pont De Nemours	Helvetia Patria
Duracell	Henkel
Dynamit Nobel AG (DN AG)	Herberts (Hoechst) GmbH
EDS	Hercules
Electrolux Group	Hitachi
Elf Aquitaine	Hochtief
Elopak	Holderbank
ENI	Honda
ERAMET	Honeywell
Ericsson	Hughes
Eridania-Beghin Say	Huthamäki Van Leer Oyi
Esselte	ICI
Etex Group	ICL
Fag Kugelfischer	Impress Metal Packaging Group BV
Federal-Mogul Corporation	ING
Ferrero	Ingersoll Rand
Fiat	International Service System A/S (ISS)
Franke	Invensys
Freudenberg	Ispat Europe Group S.A.
Fujitsu International Computer Business Group	Italcementi SpA
Gallaher Ltd	ITT Automotive
GAN	ITT Cannon
Gaz de France	ITT Flygt
GE Power Controls	Jefferson Smurfit
Ge Power Systems	Johnson & Johnson
Gea AG	Johnson Controls
Gec Alsthom	Jungheinrich-Konzern
General Accident	Kellogg Europe
General Electric Plastics	Kimberly-Clark
General Electric Power Systems	KLM
General Motors Acceptance Corporation	KM Europa Metal AG
General Motors Europe	Knorr-Bremse

Générale De Banque	Kone
Générale des Eaux (CGE)	Kraft Jacobs Suchard
Georg Fischer	Kverneland
Lafarge Group	Pepsi Co
Lear Corporation	Petrofina
LEGRAND	Peugeot
Leica	Pharmacia & Upjohn
LEONI AG	Philip Morris
Levi Strauss	Philips
LHOIST Coordination Center S.A.	Phillips Petroleum
Liebherr	Pilkington
Lilly - Eli Lilly Holding ltd -	Pioneer
Lindt & Sprunglil	PIRELLI
Linpac Plastics	Plettac AG
L'Oréal	Polimeri Europa S.r.l.
Lucas Varity	PPG Industries International
LUCCHINI	Praxair
Lucent Technologies	Rank Xerox Limited
Lyonnaise des Eaux	Reckitt & Colman
Marazzi Ceramiche SPA	Redland PLC
Mead Packaging	Renault
Merck KGaA	Repsol
Merck Sharp & Dohme	Reuters
Meritor	Reynolds International . R.J. (RJRI)
Merloni Elettrodomestici spa	Rheinmetall AG
MICHELIN	Rhodia Group
Miroglio Tessile Spa	Rieter Group
Mitsubishi Electric	RIVA
Modine Holding GmbH	Roche
Monsanto	Röchling Gebr.
NCR Belgium & Co. snc/vof	Rockwell
Nestlé	Rütgers AG
Nielsen	RWE - DEA AG
Nissan	Saffa
Nokia	Saint-Gobain
Norsk Hydro	Same Deutz Fahr Group SPA
Nortel	Samsung
Novartis	Sandoz
Novo Nordisk	Sandvik

Nutreco	Sanitec
Nycomed Amersham	Sanyo
Oetker	Sapa AB
ONTEX	Sara Lee Personal Products, Europe
Orkla ASA	Sara Lee/Douwe Egberts
Otis	SCA
Owens Corning	Scania
Panasonic	Schering-Plough
Parmalat	Schiesser
Pearson	Schindler
Pechiney	Schmalbach-Lubeca
Schneider	Veba AG
Schweppes European Beverages	Vincenzo Zucchi S.P.A.
Seagram	Visteon
SEB	Voith
SEB	Volkswagen (VW)
SGS	Volvo
Sharp	VonRollGroup
Shell	Wagon
Sibelco	Wella
Siemens	Whirlpool
Sigma Coatings Group	Winterthur
SIKA	WMX Technologies
SKF	Yves Rocher Europe
Smithkline Beecham plc	Zeneca
SMS AG	ZF-Gruppe
Snaidero	Zurich
Sodexho	
Solvay	
Sony	
STARWOOD /Sheraton	
STMicroelectronics	
Stryker Europe	
Sulzer	
T & N plc	
T&L plc	
Th. Goldschmidt AG	
Thomson Consumer Electronics	
Thomson Multimedia	

Thomson-CSF	
Thyssen Krupp AG	
TNT Automotive Logistics	
Tractebel	
Tricon Global Restaurants	
TRW	
TUI	
UAP	
UCB	
Unilever	
Union Minière (UM)	
Unisource	
United Biscuits	
Usinor	
Valeo Groupe	
Valmet	
Van Leer N.V.	
Vandemoortele	
Varta AG	

Le numerose indagini empiriche condotte su questi organismi rivelano per lo più un funzionamento tutt'altro che entusiasmante[124]. Laddove le informazioni appaiono parziali, spesso già note ai delegati e di natura più consuntiva che strategica, la consultazione e lo scambio reale di vedute sono rimasti interamente sulla carta. Privi di attribuzioni di carattere negoziale[125], i CAE sembrano riscuotere fra i sindacalisti un interesse più per le opportunità che è in grado di offrire alla conoscenza e allo scambio reciproco fra approcci e modelli nazionali. Una sorta di laboratorio in cui prende gradulmente corpo una europeizzazione del movimento sindacale europeo ed la formazione di una embrionale "identità collettiva" a riguardo. Non è poco ma neppure abbastanza. Da questo punto di vista meritano di essere menzionate alcune esperienze di CAE (Danone, Eni,

[124] Fra i tanti, v. M. Gillman, P. Marginsson, *Negotiating European Work Councils*, in *Industrial Relations Journal*, n. 33/2002; Waddington, Hoffman, *cit.* 2000; G. Barisi, *Les Comités d'Entreprise Européens*, La Documentation Francais, Paris, 2001; S. Leonardi, F. Guarriello (a cura di), *Globalizzazione e relazioni industriali*, IRES/Ediesse, 2003.

[125] Ha scritto Spiros Simitis: "Le valutazioni sulla partecipazione dei lavoratori al processo decisionale delle imprese non possono essere separate da quelle sulla funzione e la portata della contrattazione collettiva", *La Corte Costituzionale federale e la cogestione*, in "Diritto del lavoro e delle relazioni industriali", 1979.

Ford/Visteon, BMW, Sara Lee, Deutsche Bank), dove in quella sede si è riusciti a concordare testi di intesa e accordi quadro su alcuni rilevanti temi come la sicurezza e la salute sui luoghi di lavoro, i diritti sindacali, i processi di ristrutturazione, la formazione continua.

Come si è detto all'ultimo Congresso dalla CES, "è necessario compiere uno sforzo maggiore per consentire la loro generalizzazione tra le imprese transnazionali coinvolte e sostenere attivamente il lavoro dei CAE già esistenti".

Sul tema della partecipazione dei lavoratori ci limitiamo qui a rilevare tre importanti novità intervenute nell'ultimo periodo:

a) la direttiva sullo statuto della Società Europa (Dir. 2001/86),
b) la direttiva sui diritti di informazione e consultazione a livello di singoli stati membri (Dir. 2002/14);
c) il riconoscimento dell'informazione e della consultazione come diritto di rango costituzionale, sancito dalla Carta di Nizza (art. 27) già in apertura del capitolo dedicato alla *Solidarietà* (Capo IV)

3. Il dialogo settoriale.

Questo costituisce probabilmente l'ambito più interessante e cruciale per lo sviluppo di autentico sistema di relazioni industriali a livello europeo. Dagli anni '60 esistono in Europa commissioni paritetiche e gruppi di lavoro informale a livello settoriale. Essi hanno prodotto negli anni circa 150 fra documenti, memorandum, codici di condotta, raccomandazioni e pareri non vincolanti. Da Maastricht in poi – e soprattutto dopo il 1998 – il ruolo del dialogo sociale settoriale ha ricevuto un nuovo impulso, con la costituzione di *comitati settoriali del dialogo sociale* ed il riconoscimento del valore vincolante di accordi conseguiti nel rispetto delle procedure previste dall'APS/Trattato (come nel caso delle recenti direttive sugli orari in agricoltura e nei settori del lavoro marittimo e di quello ferroviario). La loro funzione consiste nel "creare dei collegamenti di comprensione reciproca e di fiducia fra gli attori sociali" ed è in quest'ambito "che si può meglio valutare l'impatto della regolamentazione e/o deregolamentazione sull'occupazione nei vari settori economici"[126]. A questo livello le parti sociali sono costituite dalla federazioni nazionali di settore che aderiscono alle tre maggiori confederazioni europee (CES, UNICE, CEEP), ma anche da numerose altre strutture associative autonome del mondo datoriale (UAPME, Eurochambre, Eurocommerce, Copa, Iru). Le Federazioni sindacali europee di settore sono oggi 14 e a seguito di nuove fusioni – del tipo di quella che ha riguardato la federazione dei chimici e quella dei

[126] Decisione del Consiglio n. 98/500/CE.

minatori – potrebbero ridursi ad una decina. Le migliori performance, finora, sono state offerte nel campo della formazione (programmi *Force* e *Leonardo*) e degli orari nei settori esclusi dalla direttiva 93/104/CE, in special modo in settori come quello dei trasporti e dell'agricoltura (una trentina di testi congiunti)[127], delle costruzioni, delle banche, delle telecomunicazioni (quasi una quarantina di testi congiunti), dei servizi postali (una ventina) dei servizi e del catering, con commissioni miste che hanno ormai dato vita a forme regolari di dialogo sociale. Condizioni e tempo di lavoro, formazione e retribuzioni costituiscono in generale i temi più trattati. Il loro esito tende solitamente a chiamare in causa le autorità comunitarie o negoziali, rivelando in questo modo una certa propensione delle parti sociali "a rivolgersi a terzi piuttosto che assumere impegni reciproci"[128].

In tutti i casi, anche a questo livello settoriale di confronto, si riscontra la più completa indisponibilità del fronte datoriale ad ogni eventuale evoluzione del dialogo verso forme più strutturate e formalizzate di negoziazione in senso proprio. Questo spiega in parte il perché non vi sia alcun comitato settoriale nei due settori più grandi della manifattura: la chimica e la metalmeccanica. Qui lo sviluppo è stato essenzialmente unilaterale, vale a dire attraverso il rafforzamento sindacale delle federazioni europee di settore e lo sviluppo di un forte tentativo coordinamento delle politiche contrattuali. Oltre che fra i metalmeccanici (1998), anche nel settore dei lavoratori della grafica (1995), in quello chimico ed energetico (1996) in quello tessile (1997) e in quello alimentarista (1999), sono in corso da qualche anno forme di coordinamento settoriale dei negoziati nazionali.

L'orientamento è quello di stabilire da un lato limiti massimi agli orari di lavoro annui, dall'altro quello di ancorare le rivendicazioni salariali ad un mix fra mantenimento del potere d'acquisto e recuperi di produttività calcolati su media di settore oppure nazionale dell'intera economia. L'obiettivo strategico, esplicitato bene dal recente indirizzo assunto dalla Federazione europea del tessile (FSE-THC), è di definire i principi ma lasciare un certo margine di adattamento che sia in sintonia con le tradizioni contrattuali nazionali. In questo settore sono stati redatti i primi codici di condotta sui diritti

[127] Nel settore agricolo un accordo del 1997 stabilisce alcuni importanti principi generali, quali a) una clausola di parità di trattamento, con l'esclusione di qualunque discriminazione dovuta all'età, al sesso, alla nazionalità, e ciò indipendentemente dal tipo di contratto di lavoro applicato al lavoratore; b) una clausola di salvaguardia dei regimi nazionali più favorevoli per i lavoratori le cui disposizioni continuano ad applicarsi nonostante le disposizioni dell'accordo quadro europeo.

[128] M. Cilento, *Il dialogo sociale europeo di settore*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 1/2001

sociali fondamentali (1997) e – nel comparto calzaturiero – una carta per la tutela del lavoro dei minori (1996). Più centrate sullo scambio informativo e su aspetti qualitativi della normativa contrattuale gli indirizzi della Federazione delle costruzioni (FETBB): tempi, formazione, congedi, previdenza.

4. Il sindacato europeo: quali modelli per relazioni industriali a livello europeo?

Quali conclusioni trarre alla fine di questi ragionamenti? Innanzitutto che il modello europeo di dialogo sociale è destinato a rimanere mortificato e frustrato se a livello di politiche complessive dell'Unione si insisterà sull'approccio perseguito finora. La cogenza e l'esasperazione assunta oggi da alcuni parametri di sviluppo – su tutti il controllo dell'inflazione e del debito pubblico – non solo non favoriscono la contrattazione collettiva europea, ma tendono a comprimere pesantemente i margini di autonomia strategica a disposizione di tutti i sindacati nazionali. Si pensi solo ai vincoli, straordinariamente intensi, posti oggi dall'UEM e dal Patto di stabilità, e alle implicazioni profonde che essi determinano sulle politiche nazionali in tema di spesa sociale, salari, contrattazione collettiva e relazioni industriali. I numerosi "patti sociali" tripartiti, firmati in Europa in questi anni[129], portano il segno evidente di queste rigidità macroeconomiche, determinando in tal senso – sia pure per via indiretta – non poche convergenze nazionali sui contenuti contrattuali[130]. Drammatizzando oltre il ragionevole fattori come il controllo dell'inflazione e le politiche dell'offerta, le istituzioni comunitarie – sotto i diktat della Banca Centrale – non hanno mai smesso di raccomandare agli Stati membri: a) una riduzione della crescita salariale sui livelli dell'inflazione programmata e, si noti, sempre al di sotto del tasso di produttività; b) una flessibilizzazione del mercato del lavoro, con l'aumento di rapporti atipici e substandard; c) una riforma profonda dei sistemi di sicurezza sociale, con la riduzione della spesa pensionistica ed il rafforzamento di schemi complementari privati. Il pronostico di Colin Crouch era stato che "il più importante effetto immediato dell'UEM consiste(rà) in una

[129] P. Schmitter, Grote, *cit.*, 1997; P. Pochet, *Pactes Sociaux Européens*, Fec, Bruxelles, 1995; C. Crouch, *cit.* 1998; M. Regini, *L'Europa fra de-regolazione e patti sociali* in "Stato e Mercato", n. 1/1999; dello stesso autore *I patti sociali nel Rapporto della Commisssione Europea sulle relazioni industriali in Europa*, in "Diritto delle Relazioni Industriali", n. 4/2001

[130] M. Regini, *Cit.* 1999; F. Trexler, S. Blanske, B. Kittel, *National labour relations in internationalised markets. A comparative study of institutions, change and performance*, Oxford University Press, 2001; E. Mermet, *La struttura della contrattazione: le tendenze europee*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", Roma, n. 4/2002

drammatica svolta verso il neo-liberismo. La BCE avrà un mandato autorevole, totalmente neo-liberista, e nessuna struttura corporativa europea sarà neppure lontanamente in grado di proporre un modello alternativo a questo"[131]. Finché le sarà consentito, il padronato europeo continuerà a difendere lo *status quo*, e i sindacati verranno schiacciati da vincoli di compatibilità largamente esterni al loro controllo, con conseguente perdita di legittimazione e credibilità fra iscritti e lavoratori. Anche per questo, sebbene non solo per questo, i dati sulla sindacalizzazione nei paesi dell'UE sono dovunque e da diversi anni su livelli preoccupanti di guardia[132].

La CES, che ha tenuto a Praga il suo X° Congresso, si era espressa – già dall'assise precedente di Helsinki – in favore di tutte gli strumenti fin qui descritti, plaudendo indistintamente sia all'accordo transfrontaliero di Doorn ("da estendere all'intera zona Euro e a tutti i paesi interessati") che alla risoluzione del genere di quella della FEM, sul coordinamento delle politiche contrattuali. A noi sembra che un approccio regolativo "multi-level" sia complessivamente corretto e opportuno, in sintonia oltre tutto con la migliore tradizione giuslavoristica europea. Tuttavia – a nostro avviso – i due modelli non ci paiono qui del tutto fungibili. Guardiamo infatti con qualche preoccupazione al primo che, prefigurando accordi regionali transfrontalieri, potrebbe irrompere drammaticamente in un paese come il nostro. Le vicende storiche del sindacalismo internazionale, compreso quello europeo, hanno abbondantemente dimostrato come le preoccupazioni di matrice localistica e nazionalistica in seno al mondo del lavoro possano largamente sopravanzare quelle basate sui valori di una solidarietà di classe senza confini. Per quanto arduo sia, il sindacato europeo deve saper mantenere una prospettiva massimanente unitaria e inclusiva, evitando di avallare – attraverso politiche rivendicative differenziate regionalmente – quelle *"cross-class allinaces"*, già foriere di disgregazione nazionalistica fra i diversi movimenti sindacali e ora a rischio anche in ambito infra-nazionale e transregionale.

---

[131] C. Crouch, *cit.*; 1998 p. 75. Un giudizio ugualmente pessimista era stato espresso da un altro grande studioso di questi temi, Wolfagang Streeck, secondo il quale – oltretutto – non c'è da attendersi alcuna imminente armonizzazione delle relazioni industriali a livello europeo. Analogamente B. Altvater e B. Mahnkopf, *Trasmission belt of transantional competition?* in "European Journal of Industrial Relations", n. 1/95.

[132] Su questo tema v. B. Ebbinghaus, J. Visser, *The Societies of Europe. Trade Unions in Europe since 1945*, Mac Millan 2000; J. Waddington, R. Hoffman, *cit.*, 2000; T. Boeri, Calmofors, *Il ruolo dei sindacati europei in Europa*, Edizioni Univeristà Bocconi, 2002; S. Leonardi, *Sindacato, lavoro e classi sociali*, in "Riv. Giur. Lav.", n. 2/2001.

Per un paese come l'Italia, in cui è in corso un non poco ambiguo processo di decentramento federalistico dello Stato, il modello degli accordi salariali transfrontalieri potrebbe preludere ad una autentica balcanizzazione degli attuali assetti contrattuali. Contratti mittel-europei nel nord-est e ognuno per conto suo nel resto del paese. Un espediente ulteriore per suicidare uno dei pochi fattori di relativa tenuta della nostra unità nazionale: il CCNL. Una deriva che dev'essere risolutamente avversata.

Da un punto di vista sindacale sarà dunque meglio pensare a coordinamenti contrattuali di settore, o anche di comparto, provando a fare almeno tre cose:

a) sincronizzare le tornate di rinnovo contrattuale, come suggerito dalla CES, al fine di intensificare la conoscenza e l'emulazione virtuosa fra i sindacati nazionali;
b) ipotizzare modelli transnazionali di conflitto che sappiano aggiornare, mantenendolo, il tradizionale armamentario sindacale;
c) porre all'ordine del giorno il coordinamento di politiche rivendicative che sappiano uscire dalle angustie a cui la crisi e il risanamento di questi anni le ha costrette. Non di solo mantenimento del potere d'acquisto deve infatti vivere una politica dei redditi, ma anche di una equa commisurazione del valore del lavoro alla crescita della produttività e dei profitti avuta in questi anni.

Nel 2000 la CES ha adottato delle linee-guida finalizzate proprio al coordinamento della contrattazione collettiva in ambito europeo. Esse fanno parte della più complessiva strategia per evitare il "social dumping" e le forti divaricazioni salariali, che preluderebbero – secondo la confederazione dei sindacati europei – ad un complessivo deterioramento del clima sociale in Europa. Le linee-guida redatte intendono armonizzare i criteri rivendicativi, col fine di incidere anche sulle politiche macro-economiche del UE e dei suoi singoli stati membri. Le linee-guida sono essenzialmente tre:

- che gli incrementi salariali nominali compensino come minimo l'aumento dell'inflazione e massimizzano la quantità di produttività incorporata nell'aumento salariale, così da garantire un miglior bilanciamento fra salari e profitti;
- che la parte rimanente di produttività venga utilizzata per altri scopi, quali il miglioramento degli aspetti qualitativi del lavoro;
- che le retribuzioni dei settori privati e pubblici marcino in parallelo.

Su questi presupposti è stato commissionato un rapporto comparativo su contrattazione e salari, basato su questionari compilati dalle

confederazioni di 21 stati membri, riferito al quadriennio 2001-2004, e pubblicato nel 2005. Da esso risulta:

- che la produttività è cresciuta nella maggior parte dei paesi nel corso degli ultimi 4 anni. Le previsioni 2004 variavano positivamente fra un minimo dello 0,7% in Spagna ad un massimo dell'1,2% in Portogallo, col le migliori performances in paesi di nuovo accesso, come Slovacchia e Polonia, entrambe sopra il 5%. I risultati peggiori sono stati dell'Italia (- 0,7%) e del Lussemburgo (- 1,6%).
- che gli incrementi retributivi negoziati collettivamente, nell'UE a 15, hanno oscillato fra un + 1,1% ed un 3,4% nel 2004. L'eccezione più significativa ha riguardato l'Irlanda, dove l'aumento è stato del 7,6% nel corso del 2004. Nei paesi di nuovo accesso, l'incremento è oscillato fra il 3,2% della Polonia e l'8% dell'Ungheria. Se si parte dal 2001, la tendenza diffusa è stata quello alla diminuzione. Dove vige un sistema di salario minimo legale, gli aumenti sono stati fra il 2% del Belgio e della Francia,e il 7,1% del Regno Unito. In Spagna l'aumento nei quattro anni è stato del 3,7%, ma dell'8,8% nel solo 2004, dopo la vittoria elettorale socialista. Aumenti ancora più forti nei paesi di nuovo accesso, con un + 10,3% in Slovacchia ed un + 15,4% in Ungheria nel quadriennio;
- che i salari contrattuali reali, frutto di accordi collettivi, hanno avuto ovunque incrementi modesti. I dati migliori, fino al 2%, si sono avuti solo in Rep. Ceca, Norvegia, Svezia e Slovacchia. In cinque paesi – Islanda, Italia, Lussemburgo, Portogallo e Slovenia – non si è neppure recuperato il potere d'acquisto eroso dall'inflazione. I salari reali sono cresciuti più lentamente della produttività, e ciò sulla base di indirizzo di politica salariale assunta anche dai sindacati.
- che in termini di salario totale reale (non solo quello negoziato collettivamente), i maggiori aumenti hanno avuto luogo in quattro paesi di nuovo accesso, che vedono in questo modo restringere il gap coi paesi dell'UE a 15. In Estonia e in Ungheria tali aumenti sono stati nell'ordine del 6,7% e l'8%. Di contro, in paesi come la Germania, la Francia, l'Italia e il Regno Unito la media annuale della crescita del salario reale totale è stata sotto lo 0,5%. Sebbene la crescita del salario totale reale fra il 2001 ed il 2004 sia stata maggiore degli aumenti negoziati collettivamente nella maggior parte dei paesi, in Francia, Germania, Slovacchia e Regno Unito la tendenza è stata opposta, coi salari contrattuali in crescita maggiore di quelli totali. Ciò – nota il rapporto – può essere dipeso dall'effetto insider-outsider, con la contrattazione

collettiva che copre principalmente i settori o i lavori meglio pagati;

- che in otto paesi che incrementi di questi anni hanno sopravanzato i criteri delle linee-guida, in nove si è invece rimasti al di sotto. In 10 paesi i di scostamenti sono stati nell'ordine dell'1%. Le peggiori performance sono state della Polonia e della Slovenia, con un gap di circa 5 punti percentuali; la migliore l'Ungheria, in cui la stessa percentuale è andata in segno positivo.

Fra le conclusioni del rapporto si evidenzia la necessità di migliorare ulteriormente la conoscenza reciproca fra paesi e sistemi contrattuali, così da rendere possibile un coordinamento tendenziale delle politiche rivendicative delle organizzazioni sindacali. Un obiettivo che – solo – potrà arrestare quella spirale viziosa che in questi anni – fra aumento della flessibilità e diminuzione dei salari – sta compromettendo le conquiste del passato.

Salutando la conclusione del semestre di presidenza dell'UE da parte del Lussemburgo, la CES ha espresso il suo pieno apprezzamento per alcuni progressi compiuti in questo ultimo arco di tempo nel campo delle politiche sociali. Il documento della CES elenca una decina di temi, quali: l'agenda sociale per il periodo 1006-2013, i progressi fatti in materia di direttive sui servizi, sulla revisione di quella in materia di orari e di CAE, nonché sul lavoro temporaneo, la direttiva sugli orari nel settore ferroviario, la revisione di medio termine della strategia di Lisbona, l'implementazione del *mainstream* sulle tematiche di genere, le prospettive finanziarie della politica di coesione sociale.

In tema di ristrutturazioni, la CES apprezza le sollecitazioni che sono giunte a riguardo dalla Commissione, dichiarandosi non pregiudizialmente contraria a questo genere di cambiamenti, ma a condizione che vengano programmati e adeguatamente governati, così da rimuovere la paura e l'incertezza sentite da tanti lavoratori in Europa, che temono oggi che il loro lavoro stia per scomparire da qualche parte, in un altro paese.

Non sono mancati i motivi di contrasto con l'UNICE, in particolar modo in materia di ristrutturazioni, occupazione e CAE, su cui la Commissione Europea aveva richiesto un parere congiunto[133]. L'obiettivo di questa comunicazione era quella di definire misure che possano essere sviluppate o rafforzate al fine di anticipare e gestire processi di ristrutturazione. I due pareri espressi hanno avuto i seguenti titoli: *Orientamenti in tema di gestione dei cambiamenti e*

[133] *Anticipating and accompanying restructuring in order to develop employment: the role of the European Union* (COM(2005)120, 31 marzo 2005.

delle sue conseguenze sociali e *Le lezioni apprese in tema di CAE*. La CES ha criticato la scelta della Commissione di accorpare questi due temi e ha espresso il suo auspicio per una rapida armonizzazione dei diritti di informazione e consultazione, affinché si rafforzi maggiormente il dialogo sociale settoriale. L'UNICE, come sempre, oppone la sua strenua resistenza ad ogni ipotesi di "appesantimento" procedurale, stigmatizzando ogni eventuale ipotesi regolativi che non sia quella della mera *soft law* e degli accordi liberi e volontari di livello europeo.

La CES ha redatto una sorta di decalogo per una gestione socialmente responsabile delle ristrutturazioni, che comprende le seguenti misure:

- un miglior uso degli strumenti già esistenti per gestire il cambiamento, inclusi quelli politici, finanziari, legislativi e contrattuali;
- tempestiva comunicazione e consultazione fra le parti sociali prima che la ristrutturazione abbia inizio, per permettere la creazione di una cornice di misure rivolte a sostenere i lavoratori;
- soluzioni personalizzate per i lavoratori che dovessero risultare in esubero a seguito della ristrutturazione (formazione, aggiornamento, *outplacement*, credito per l'avvio di piccole attività di impresa o commercio);
- formazione di buona qualità e lungo l'intero arco della vita per tutti;
- benefit sociali adeguati per provvedere alla sicurezza di quei lavoratori interessati da periodi di disoccupazione;
- solidi partenariati fra gli attori sociali e pubblici a livello locale e regionale;
- più ricerca nelle prospettive di lungo termine dei settori industriali.

Parte terza

DELOCALIZZAZIONI E DIRITTO COMUNITARIO: INFORMAZIONE E CONSULTAZIONE IN CASO DI TRASFERIMENTI E LICENZIAMENTI COLLETTIVI

Fra gli approdi normativi più significativi elaborati e posti in essere nell'arco di oltre 30 anni di evoluzione del diritto comunitario del lavoro, le direttive in materia di licenziamenti collettivi e di trasferimenti di impresa – varate alla metà degli anni '70, insieme a quella relativa all'insolvenza del datore di lavoro – rimangono due pilastri fondamentali.

L'Italia ha adempiuto con gravi ritardi al recepimento delle suddette direttive e non prima di aver ricevuto le condanne da parte della Corte europea di Giustizia. Agli inizi degli anni '90, il legislatore nazionale si decise finalmente a giuridificare un sistema di procedimentalizzazione dei poteri imprenditoriali in materia di trasferimenti di azienda (L. n. 428/1990) e di mobilità e licenziamenti collettivi (L. n. 223/1991).

Il tema delle ristrutturazioni di impresa, col le sue negative implicazioni sociali, ha continuato ad essere – nel corso di questi anni – una priorità nell'agenda degli impegni della Commissione Europea. Un primo giro di consultazioni si era su questi argomenti concluso nel gennaio 2002. A ciò aveva fatto seguito un ciclo di seminari congiunti – CES, UNICE, CEEP – concluso nel giugno 2003, col varo di un testo – da non assumersi alla stregua di una intesa formale – intitolato *Orientamenti in tema di gestione dei cambiamenti e delle sue conseguenze sociali*. In quel documento le parti rilevavano gli aspetti negativi dei processi di ristrutturazione sull'occupazione, senza ignorare tuttavia qualche aspetto positivo, come – si legge – "la scomparsa di certi lavori, particolarmente pericolosi, duri e inquinanti". Il documento della Commissione ha dunque identificato una serie di misure di intervento, al cui centro si pone la strategia di Lisbona su innovazione e conoscenza, e sull'utilizzo dei fondi strutturali europei. Le priorità identificate sono sostanzialmente tre: innalzamento del tasso di occupazione, incremento dell'adattabilità di lavoratori e aziende, investimento maggiore nelle risorse umane. A tali fini viene previsto un fondo per l'aggiustamento e la crescita, dotato di un budget annuo di un miliardo di euro.

A Dublino avrà sede un Centro Europeo per il monitoraggio dei cambiamenti e delle ristrutturazioni. La Commissione chiederà a

questo centro di sviluppare le sue analisi qualitative e quantitative su ristrutturazioni e delocalizzazioni. L'obiettivo consisterà inoltre nell'identificare esperienze di responsabilità sociale di impresa ed altre eventuali buone pratiche.

1.1. Trasferimenti di azienda

In ragione dei gravi riflessi che producono sulle tutele lavoristiche e sui sistemi di relazioni industriali, il diritto del lavoro ha sempre inteso sottoporre a rigido controllo i fenomeni di decentramento, degli appalti e delle esternalizzazioni operate dalle imprese.

Tali fenomeni possono di norma compiersi secondo le seguenti modalità: a) rinuncia alla gestione interna dell'attività interessata e acquisto sul mercato da parte di soggetti già operanti; b) scorporo ma senza cessione; c) scorporo con cessione. Il primo caso – dal quale derivano le ben note scelte datoriali di dimagrimento dimensionale (*downsizing*) – appartiene alla sfera della libertà di impresa ex art. 41.1 Cost. e quindi sindacabili esclusivamente sul terreno della congruità dei motivi del licenziamento e – se collettivo – del rispetto dei vincoli procedurali preposti in tale ricorrenza. I casi b) e c) sono invece soggetti alla disciplina dei trasferimenti d'azienda o di un suo ramo, così come risultante dal diritto interno e da quello comunitario.

L'obiettivo del legislatore è stato quello di scoraggiare le forme di frazionamento e scissione di imprese, al fine di preservare il patrimonio occupazionale e, al contempo, la massima tutela lavoristica e sindacale dei lavoratori. Uno sforzo costantemente rivolto a limitarne una distruttiva concorrenza fra i lavoratori che, sul terreno della dottrina e della giurisprudenza, è stato declinato in due modi:

a) il tentativo di "riassorbire" nel sistema positivo del diritto del lavoro – attraverso la mediazione dell'interprete – ciò che dal punto di vista formale appariva scisso, scomposto autonomamente negli assetti proprietari e contrattuali fra imprese;
b) la netta assunzione di incompatibilità del modello codicistico della subordinazione (ex art. 2094 cc) con l'interposizione in un terzo soggetto fra prestatore e utilizzatore. Quest'ultimo importante punto ha trovato i suoi cardini regolativi nella legge del '49 sul monopolio pubblico del collocamento e in quella del 1960 sul divieto di interposizione nella fornitura di manodopera. La legge n. 196/97, anche qui ispirata dall'ordinamento comunitario, che ha introdotto in Italia l'impiego legittimo del lavoro temporaneo, modifica profondamente su ambedue questi assetti.

Oggi le fonti regolative di carattere legislativo sono, per le cose di cui discutiamo, l'art. 2112 c.c. e l'art. 47 della L. n. 428/1990 con cui è

stata recepita – con tredici anni di ritardo – la Direttiva n. 77/187 del 14 febbraio 1977[134].

Proprio la normativa comunitaria in materia di trasferimenti (Dir. 77/187, Dir. 98/50, Dir. 23/2001), nonché l'ormai corposa giurisprudenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo che ne ha sviluppato l'interpretazione ed applicazione concreta[135], hanno dato impulso ai maggiori momenti di regolazione al fenomeno dei trasferimenti e delle esternalizzazioni.

L'art. 47 della L. n. 428/1990 introduce, limitatamente ai casi in cui il negozio traslativo riguardi un'azienda che occupi più di 15 dipendenti, un articolato sistema di informazione e consultazione sindacale. Tanto l'imprenditore acquirente che quello alienante, almeno 25 giorni prima del trasferimento, sono obbligati a darne comunicazione per iscritto alle Rsa costituite *ex* art. 19 della L. n. 300/1970, e alle rispettive associazioni di categoria. L'informazione dovrà comprendere: a) i motivi del programmato trasferimento dell'azienda, b) le conseguenze economiche, giuridiche e sociali che ricadranno sui lavoratori, c) le eventuali misure previste nei loro confronti. Sia i "motivi" che "le conseguenze" del trasferimento dovranno avere, nel contenuto degli obblighi informativi e di esame congiunto, una particolare correlazione con quelle che sono le prospettive che il trasferimento comporta nell'ambito dell'organizzazione del lavoro e della produzione.

I rappresentanti dei lavoratori dovranno essere posti nella condizione di conoscere l'insieme delle ricadute occupazionali, economiche ed organizzative, che si determineranno sulle condizioni di impiego e di lavoro del personale a seguito del trasferimento. La procedimentalizzazione dei poteri dell'imprenditore incide: "non già – come è stato sostenuto – per paralizzare la facoltà dell'acquirente e dell'alienante di trasferire l'azienda, conferendo al sindacato una sorta di potere di veto e di interdizione, bensì si prevedono una serie di obblighi procedurali (l'informazione prima e l'esame congiunto poi)

[134] Il mancato adeguamento dell'ordinamento italiano ha ricevuto la censura ad opera della Corte di Giustizia, causa 235/84, *Commissione v. Repubblica Italiana*, in DL, 1986, II, p. 426. In quella sede si è contestato come il canale contrattuale, sprovvisto per altro di efficacia erga omens, non costituisse una garanzia sufficiente per conferire piena effettività alle norme di derivazione comunitaria.

[135] Corte di Giustizia 7 febbraio 1985, causa 19/83, *Knud Wendelboe ed altri v. Fallimento L.J. Music ApS*, in RaccGC, 1985, p. 457; 17 dicembre 1987, causa 287/86, *Landsorganisationen v. Ny M2lle Kro*, ivi, 1987, p. 5465; *Botzen ed altri v. Rotterdamsche Droogdok*, ivi, p. 519; *Spijkers v. Gebroeders*, in RaccGC, 1986, p. 1119.

finalizzati a rendere edotto il sindacato delle conseguenze che il trasferimento d'azienda avrà per i dipendenti"[136].

Come è stato rilevato da settori importanti della dottrina[137], le legislazione italiana contiene previsioni di maggior favore rispetto alla direttiva, in special modo per quello che concerne l'effetto di sostituzione fra i contratti collettivi. Secondo la legge italiana: "l'acquirente è tenuto ad applicare i trattamenti economici e normativi, previsti dai contratti collettivi *anche aziendali* vigenti alla data del trasferimento, fino alla loro scadenza, salvo che siano sostituiti da altri contratti collettivi applicabili all'impresa acquirente".

La normativa nazionale ribadisce che il trasferimento di azienda non può costituire, di per sé, motivo di licenziamento né per il cedente, né per il cessionario. Vengono inoltre mantenuti i diritti, ad eccezione di quelli collegati a regimi di previdenza integrativa, eccezione fatta per la salvaguardi dei diritti acquisiti.

Alle fonti eteronome della legislazione si aggiungono quelle contrattuali, frutto di una ormai collaudata sperimentazione di governo negoziale dei processi di ristrutturazione e *reenginering.* Definizioni e previsioni generali nei CCNL di settore, nonché accordi di gruppo e/o aziendali volti a mantenere un diritto sindacale all'informazione, consultazione e negoziazione sui processi di esternalizzazione. A livello di settore ricordiamo qui solo lo sforzo ed il successo conseguito nel mantenimento del contratto dei metalmeccanici anche per quelle aziende della logistica che avevano, per esempio, un contratto dei trasporti[138].

Le finalità generali che scaturiscono dalla stratificazione di queste fonti sono quelle di garantire l'integrità funzionale e le potenzialità produttive dei complessi aziendali e del loro patrimonio umano e professionale, la garanzia della continuità dell'occupazione, il mantenimento del diritto dei lavoratori, il sostegno al ruolo dei rappresentanti dei lavoratori.

Il problema maggiore attiene spesso all'ambito di applicazione della normativa legislativa, specie per ciò che attiene alla complessa nozione di "ramo di azienda". La giurisprudenza italiana ha generalmente inteso assimilare il trasferimento parziale alla fattispecie del trasferimento d'impresa solo se questo riguardi un complesso di

---

[136] A. Maresca, *Gli obblighi di informazione e consultazione sindacale nel trasferuimento di azienda*, in "DRI", n. 1/92, p. 8; Magno, *La nuova disciplina del trasferimento di azienda*, in "DL", 1991.

[137] T. Treu - M. Roccella, *Diritto del lavoro della Comunità Europea*, Cedam, 1995; p. 313 e ss.

[138] A livello di grandi aziende si pensi alle vicende contrattuali, in qualche caso anche assai controverse, che hanno accompagnato gli imponenti scorpori seguiti alle privatizzazioni della grande industria di stato – Italtel, Ansaldo/Finmeccanica – ma anche IBM e ABB.

beni autonomamente suscettibile di costituire idoneo e compiuto strumento di impresa. Più ampia la giurisprudenza della Corte di Giustizia del Lussemburgo, nonché della più recente normativa comunitaria (Dir. n. 23/2001), che include nell'ambito delle procedure di trasferimento anche le "parti di impresa", senza distinzione fra il loro essere essenziali o accessorie. Proprio il giudice comunitario si sarebbe rivelato particolarmente attento alla protezione dei diritti dei lavoratori, mirando a “garantire la continuità dei rapporti di lavoro nell'ambito di una entità economica, indipendentemente dal cambiamento del titolare" (Sent. Spijkers).

Per una parte della dottrina occorre distinguere fra due ipotesi:

1) nel caso il trasferimento riguardi l'azienda varrà la regola della successione dei rapporti di lavoro in capo al nuovo titolare dell'organizzazione di impresa, e ciò per via di due fattori: a) l'irrilevanza, in questo caso, della persona del titolare; b) l'invarianza dell'organizzazione; cedente e cessionario avranno l'obbligo di espletare tempestivamente le procedure di informazione e consultazione nei confronti dei rappresentanti dei lavoratori, eludendo o aggirando i quali si sarà suscettibili di procedimento per attività antisindacale;

2) nel caso di trasferimento parziale (ramo d'azienda), ferme restando le clausole collettive di informazione, consultazione e negoziazione, occorrerà verificare il consenso – anche implicito – dei lavoratori direttamente interessati, valorizzando pienamente i principi dell'autonomia contrattuale delle parti. "Il lavoro non è infatti una merce" (O'Higgins) e – per un elementare principio di civiltà giuridica – occorrerà tener sempre conto del diritto del lavoratore alla libera scelta del proprio datore di lavoro. Diritto contenuto espressamente nella nuova Carta dei diritti fondamentali europei.

In altre parole, il trasferimento: non può essere motivo sufficiente di licenziamento; non lo preclude ma solo a condizione che sia giustificato da motivi economici, tecnici oppure organizzativi; non obbliga il lavoratore a trasferirsi sotto il comando di un nuovo datore di lavoro (diritto di opposizione). In questo caso, l'eventuale scelta del cedente di procedere a licenziamento per giustificato motivo oggettivo (organizzativo) risulterà soggetta alla normativa, con eventuale controllo giudiziario sui requisiti e sui criteri di scelta adottati. Ciò eviterebbe l’uso discrezionale e discriminatorio con cui molte aziende tentano di usare i trasferimenti di ramo per espellere lavoratori per qualche motivo a loro poco graditi.

Va’ infine posto un rilievo di un certa importanza, reso pregnante dai contorni geograficamente privi di limiti della globalizzazione. La normativa comunitaria "si applica se e nella misura in cui l'impresa, lo stabilimento o la parte di impresa o di stabilimento da trasferire si

trovi nell'ambito d'applicazione territoriale del trattato" (art. 1.2, Dir. n. 23/2001). Ciò rivela un problema generale dell'assetto complessivo del diritto sociale europeo e del suo sviluppo. Esso – qualora non accompagnato da più incisive forme di controllo sociale e sovranazionale sulle imprese – non è in grado di prevenire e/o impedire quelle scelte di investimento che dovessero ispirarsi al dumping sociale e allo "shopping" fra quei sistemi nazionali in grado di offrire condizioni di minore tutela degli standard lavoristici e sociali europei. Da questo punto di vista, appare ineludibile il problema del pieno rispetto di standard minimi e universali di tutela del lavoro, ovunque esso venga svolto. Un primo importante terreno di verifica sarà certamente quello dell'allargamento dell'UE e del recepimento dell'*acquis communitaire* da parte dei nuovi stati paesi. Clausole sociali come quelle desumibili da regolamenti e convenzioni ILO (v. *supra*, cap. 3), da inserire nei trattati commerciali (multilaterali e bilaterali), possono poi costituire un primo nucleo da estendere ed intensificare via via che su questo irrinunciabile terreno di civiltà il mondo del lavoro tutto, sindacalmente organizzato, riuscirà a guadagnare un protagonismo globale all'altezza dei tempi.

1.2 Licenziamenti collettivi

Con la legge n. 223/1991 in materia di mobilità, cassa integrazione e licenziamenti collettivi, il legislatore italiano ha recepito – con ben sedici anni di ritardo e due condanne da pare della Corte di Giustizia[139] – la Direttiva n. 129/75 del 17 febbraio 1995 (oggi modificata dalla n. 92/56). Oltre a definire il campo di applicazione della direttiva, nonché la nozione quanti e qualitativa di licenziamento collettivo, la direttiva comunitaria prevede l'onere a carico del datore di "consultare i rappresentanti dei lavoratori al fine di giungere un accordo" (art. 2). Nelle consultazioni devono essere "almeno esaminate le possibilità di evitare o ridurre i licenziamenti collettive, nonché di attenuarne le conseguenze". Preliminarmente, e "affinché i rappresentanti dei lavoratori possano formulare proposte costruttive", il datore di lavoro deve fornire loro tutte le informazione utili e in ogni caso, con comunicazione scritta, i motivi del licenziamento, il numero dei lavoratori che dovranno essere licenziati, il numero dei lavoratori abitualmente occupati ed il periodo nel corso del quale si effettueranno i licenziamenti".

Viene in questo modo disciplinata la materia dei licenziamenti collettivi, col riconoscimento di importanti prerogative sindacali di

[139] Rispettivamente, causa 91/81, *Commissione v. Repubblica italiana*, in DL, 1982, II, p. 383; causa 131/84, *Commissione v. Repubblica italiana*, in FI, 1986, IV, c. 109.

natura informativa e consultiva su tutta la complessa procedura che concerne l'intenzione dell'impresa di ridurre i propri organici.

L'art. 4 della legge 223/91 prevede – per le imprese ammesse al ricorso alla CIGS e che intendono avvalersi delle procedure di mobilità previste dalla medesima legge – l'obbligo di comunicazione preventiva alle rappresentanze sindacali d'azienda (costituite *ex* art. 19 della L. n. 300/1970) e alle rispettive associazioni di categoria.

La comunicazione deve contenere informazioni sui motivi tecnici, organizzativi o produttivi che rendono inevitabile la dichiarazione di mobilità; sul numero del personale eccedente, della collocazione aziendale e dei profili professionali; sulle eventuali misure programmate per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale dell'attuazione del programma. Entro sette giorni dalla comunicazione, a richiesta della rappresentanza sindacale, si procede ad un esame congiunto allo scopo di esaminare la situazione, e di concordare possibilmente un utilizzazione diversa del personale in esubero, anche mediante contratti di solidarietà e forme flessibili di gestione del tempo di lavoro. Gli accordi eventualmente stipulati possono stabilire deroghe all'art. 2103 c.c., con assegnazione a mansioni diverse da quelle svolte.

L'esame congiunto va esaurito entro 45 giorni. Raggiunto l'accordo, ovvero esaurita la procedura, l'impresa ha facoltà di collocare in mobilità gli impiegati, gli operai e i quadri eccedenti, comunicando per iscritto a ciascuno di essi il recesso, ed esponendo l'elenco dei lavoratori posti in mobilità.

Una ormai diffusa e consolidata giurisprudenza pretorile si è espressa nel senso di ritenere illegittimi quei licenziamenti disposti in violazione delle procedure previste dagli art. 4 della L. n. 223/91 nelle ipotesi di riduzione del personale[140]. E' stata ritenuta inoltre antisindacale quella condotta dell'impresa "consistente nell'avviare la procedura di riduzione del personale ai sensi della L. n. 223/91 senza comunicare alle OO.SS. i fatti specifici ed attuali che determinano la situazione di eccedenza del personale (...); oppure consistente "nell'omettere di comunicare alle OO.SS. medesime l'esatto contenuto degli accordi intercorsi per la cessione dell'azienda datrice di lavoro non ché rilevazioni di mercato e piani di vendita"[141].

---

[140] Pret. Venezia; sentenza 1°/2/1993, su "FI", 1993, I, 2027. Pret. Napoli; 26/4/1993, in "DL", 1993, 838. Pret. Campobasso, ord. 3/5/1993; in "RGL", 1993, II, 106 e sul "FI", 1993, I, 2027. Pret. Milano; sentenza del 29/10/1993, in "RIDL", 1993, II, 106, con nota di Scarpelli; e 10/11/1993.

[141] Pret. Napoli; decreto 19/5/1992; in "DL", 1992, 857. Pret. Milano; decreto 29/6/1992, in "RIDL", 1993, II, 106; e su "FI", 1993, I, 2027, con nota di D'Antona. Pret. Milano 5/3/1993, in "DL", 1993, 834. Pret. Milano 21/4/1993, *ivi* 1993, 838.

Nella prassi può accadere che i due procedimenti *ex* art. 47 della L. n. 428/90 ed *ex* art. 4 della L. n. 223/91 si sovrappongano nell'eventualità di un trasferimento di azienda in cui l'acquirente intende avvalersi, per ristrutturazione, del ricorso alla cassa integrazione straordinaria e – eventualmente – alla mobilità e a licenziamenti collettivi per riduzione del personale. In questo caso è da ritenere che la procedura prevista dall'art. 47 andrà attivata in via preventiva per chiarire, già nella fase del trasferimento, la possibilità o l'esplicita volontà dell'acquirente di avvalersi – in un futuro più o meno prossimo – degli strumenti previsti dalla L. n. 223/91. Quando poi si porrà in concreto la prospettiva che questi strumenti siano effettivamente attivati dal nuovo datore di lavoro, allora andranno adottate quelle procedure di informazione ed esame congiunto previste della L. 223/91.

Quanto alle misure sociali di accompagnamento, che nella disciplina comunitaria vengono timidamente configurate, la legge 223/91 contiene dei riferimenti alle misure che verranno adottate dal datore di lavoro "per fronteggiare le conseguenze sul piano sociale". Ma in linea con la tenue previsione contenuta nella direttiva 92/56, si tratterà solo di misure "eventuali"

Secondo un opinione ormai largamente condivisa dalla dottrina e dalla giurisprudenza, quelli all'informazione e all'esame congiunto sono diritti sindacali strumentali volti, nell'autonomia reciproca delle parti, al condizionamento di tipo procedurale dell'esercizio del potere imprenditoriale, inteso quale potere di gestione economica.

Tale condizionamento procedurale del potere imprenditoriale non incide in via immediata nel merito della decisione, bensì sulla legittimità dei modi del suo esercizio. Avendo per oggetto un *facere* del datore di lavoro, e trattandosi di obbligazioni di mezzi, certamente non di risultato, la conoscenza dei progetti imprenditoriali non garantisce di per sé poteri di controllo immediato sull'impresa.

Il datore di lavoro, sia esso pubblico o privato, come singolo o come associazione, ha l'obbligo di informare o esaminare congiuntamente – secondo i principi generali della correttezza e della buona fede – i rappresentanti dei lavoratori, qualora ciò venga espressamente sancito da una norma di legge o da un contratto collettivo. Tale obbligo, o dovere, determina a favore dei lavoratori un interesse giuridicamente protetto a che il datore di lavoro si attenga ai procedimenti previsti.

Il carattere di obbligazione (a informare, a consultare, a negoziare), andrà desunta dalla natura effettivamente precettiva della previsione che, in questo senso, si distinguerà dalla mera raccomandazione o

---

La Pret. Roma ha invece ritenuto che il contenuto dell'informazione preventiva, dovuta dall'imprenditore alle OO.SS., non si estende ai programmi produttivi dell'impresa, sui quali può essere necessario mantenere il riserbo (Sent. 17 /7/1992).

dall'accordo "politico". In presenza di questi ultimi, al datore di lavoro spetterà un più debole *onere* ad adempiere, e non un obbligo vero e proprio.

La linea di demarcazione fra *obbligo giuridico* ed impegno politico-programmatico è, all'atto pratico, di non facile identificazione.

L'assimilazione di elementi programmatici di flessibilità da parte della legge e della contrattazione collettiva, ha spesso finito con l'appannare le tipiche categorie giuridiche formali (adempimento/inadempimento; diritto/obbligo). La conseguenza di ciò è stata fino ad oggi la progressiva riduzione della vincolatività delle regole formalizzate e l'indebolimento della effettività operatività della sanzione legale, con la tendenza sempre più forte ad un uso simbolico/politico del diritto.

Nel sistema italiano di relazioni industriali, il luogo centrale nel quale prende corpo l'intera procedura partecipativa è, di regola, *l'esame congiunto*. In esso le parti discutono le informazioni e, attraverso il confronto, possono arrivare a sottoscrivere abbozzi di intese o note informative, pur senza che ciò dia origine ad impegni contrattuali formali.

Diversamente dal diritto privato codificato, in cui il ricorso all'obbligo a contrarre – come atto eteronomo di limitazione dell'autonomia contrattuale – è previsto a tutela di interessi generali e/o di contraenti deboli, nei rapporti collettivi ciò non può accadere. Il principio costituzionale della libertà sindacale impedisce che il legislatore possa sancire autoritativamente obblighi giuridici a contrarre. Su questa preclusione, del resto, si fonda una delle diversità strutturali fra l'ordinamento attuale dei rapporti collettivi, e quello corporativo-fascista.

Per il resto è possibile parlare soltanto di *obbligo a trattare*. Ciò è quanto normalmente prevede un sistema di contrattazione collettiva articolata, in cui apposite *clausole di rinvio* impegnano – sulla base di vincoli endoassociativi – le organizzazioni di livello inferiore a negoziare materie espressamente indicate e limitate ad un livello superiore[142].

In dottrina è prevalsa la tesi secondo cui la consultazione, e la richiesta del parere sindacale in essa espresso, sarà per l'imprenditore un atto obbligato ma non vincolante. Per una tesi diversa, minoritaria, si sono schierati quanti hanno ritenuto che l'esame congiunto

[142] Un modello simile è stato brevemente sperimentato in Italia a metà degli anni '60 (contrattazione articolata), per essere poi richiamate – con scarso successo pratico – dal protocollo Scotti del 22 gennaio 1983 e ancora, un decennio dopo, dal Protocollo tripartito del 23 luglio 1993. Considerato "la prima costituzione delle relazioni industriali in Italia" (Giugni), tale protocollo non prevede alcun obbligo delle parti – ma solo una facoltà – a negoziare al secondo livello, aziendale o territoriale.

consistesse nell'impegno delle parti allo svolgimento di una futura trattativa.

La linea che in concreto separa l'esaminare insieme dal negoziare e dal contrarre può rivelarsi di difficile identificazione. L'uso di un'attenta analisi linguistica servirà a chiarire in sede interpretativa se in quel determinato caso si intendeva semplicemente esporre i rispettivi punti di vista, raccomandare esiti negoziali, oppure negoziare e concludere un vero accordo contrattuale. Realisticamente, consci delle infinite ambiguità di cui è sempre carico il linguaggio – specie quello sindacale – non si può escludere che la natura del vincolo si risolverà sul piano extra-giuridico dei concreti rapporti di forza in campo.

Il dibattito sulla natura dell'obbligo a carico del datore di lavoro è stato riacceso dalla legge n. 223/1991, in materia di crisi, ristrutturazioni e licenziamenti collettivi. Secondo alcuni commentatori saremmo in presenza di un vincolo meramente procedurale, che nonostante una certa rigidità apparente, "ispirata a criteri di garantismo e di tutela effettuale", consentirebbe una "sostanziale *deregolazione* dell'intero intervento sul mercato del lavoro"[143]. Un altro parere, meno drastico e riduttivo, ha sostenuto come la legge del '91 abbia essenzialmente prodotto una complicazione del processo decisionale, in cui la gestione congiunta è solo un obiettivo da promuovere e non oggetto di un obbligo ad adempiere. Il ricorso al principio di buona fede sarebbe, secondo questo autore, inutilizzabile per trasformare l'obbligo di consultazione in obbligo di prestazione[144]. Per Carabelli saremmo in presenza di un modello "che si fonda non sull'assoluto divieto legale, sulla norma imperativa e inderogabile, ma piuttosto sulle capacità del sindacato di assicurare, attraverso l'esercizio del suo contropotere, il raggiungimento del migliore equilibrio possibile (garantismo collettivo)"[145]. Tesi ulteriormente rafforzata da quanti, nella L. n. 223/91, hanno visto una procedura a carattere codeterminativo, in quanto il controllo sindacale sulla giustificazione del licenziamento non avviene più *ex post*, come ad esempio nello schema della legge n. 604/1966, ma *ex ante*[146]. Secondo questa tesi, la già citata procedura

---

[143] G. Ferraro, F. Mazziotti, F. Santoni, *Integrazioni salariali, cit.;* p. XVIII.

[144] F. Liso, *il ruolo dei poteri nella legge n. 223/1991*; sulla "RGL", n. 1/1993"; pp. 34-37.

[145] U. Carabelli, *op. cit.;* p. 229

[146] M. D'Antona, *la rivoluzione copernicana della l. 223/1991*, *cit.;* similmente G. Ferraro, *Crisi aziendale e mobilità*, in "RGL", n. 1/1992; e L. Guaglione, *Alcune osservazioni in tema di partecipazione e conflitto nell'ordinamento interno italiano,* "RDRI", n. 1/1993. Se D'Antona ha parlato di "codeterminazione", Persiani è arrivato addirittura ad ipotizzare una vera e propria "cogestione", in quanto, scrive: "la legge chiama il sindacato non solo a controllare se sussistono i presupposti per

prevista dall'art. 4 della 223/91 non imporrebbe una mera consultazione fra impresa e sindacati, ma una vera e propria negoziazione orientata al raggiungimento di un accordo sulla riduzione di personale e/o sulle misure alternative. Sull'imprenditore graverebbe insomma un obbligo a trattare secondo buona fede, in un modo tale cioè da consentire che la conclusione della trattativa sia diversa da quella originariamente concepita nel "progetto" dell'imprenditore comunicato ai sindacati. La procedimentalizzazione inciderebbe sostanzialmente sul *quomodo* del potere imprenditoriale, introducendo un doppio filtro di controllo: uno collettivo procedurale; l'altro individuale "causale" in base ai criteri di scelta del personale. Sulla base dell'art. 5 della stessa legge, i criteri di selezione saranno posti in relazione alle esigenze tecnico-produttive ed organizzative, nel rispetto dei criteri previsti dai contratti collettivi; il recesso sarà annullabile in caso di violazione dei criteri di scelta adottati.

Per le cose di cui discutiamo, il problema della giustiziabilità dei diritti sindacali d'informazione e di esame congiunto riveste un ruolo chiaramente essenziale nel far sì che i diritti in questione siano garantiti e resi effettivi dall'azionabilità di adeguati strumenti sanzionatori. Rispetto ai rimedi all'inadempimento degli obblighi procedurali che gravano sull'imprenditore si registra una perdurante carenza di previsione specifica della legge e della contrattazione collettiva.

Sanzioni possono essere innanzitutto previste all'interno del sistema intersindacale, ad esempio includendo nei contratti collettivi clausole risolutive espresse o penali per ritardi, o sanzioni accessorie di carattere "morale" e sociale, come nel caso della pubblicizzazione mediante mezzi di informazione del comportamento antisindacale adottato da un'impresa. Si tratta di strumenti relativamente "soft", ai quali devono aggiungersi l'arbitrato e il ricorso al giudice del lavoro. Poichè nella normale prassi l'esperienza italiana non prevede che marginalmente e mai obbligatoriamente l'istituto dell'arbitrato, di gran lunga più diffuso, perchè più incisivo, è il ricorso al giudice per comportamento antisindacale in base all'art. 28 dello Statuto dei lavoratori.

Una parte minoritaria della dottrina ha contestato, nel caso di violazione dei diritti di informazione e consultazione da parte dell'imprenditore, la legittimità giuridica del ricorso all'art. 28. Gli

---

una riduzione del personale, ma anche a gestirla e, così, a gestire la crisi aziendale. Le stesse materie sulle quali si deve svolgere l'esame congiunto conducono, infatti, il sindacato ad apprezzare e ad intervenire sulle possibilità di evitare la riduzione del personale, proponendo una utilizzazione diversa del personale eccedente, anche a costo di determinare dequalificazione o adottando forme flessibili di lavoro" (1992; p. 215).

argomenti usati sono stati di due tipi. Innanzitutto che i diritti d'informazione, per quanto funzionali alla tutela di un interesse collettivo, non sono veri diritti sindacali di libertà bensì poteri negoziali. La loro natura di vincolo sarebbe essenzialmente politica, derivante da pattuizioni collettive. Un assunzione diversa finirebbe col far ritenere antisindacale ogni atto imprenditoriale antagonistico al sindacato[147]. In definitiva, non adempiere correttamente agli obblighi di informazione e/o consultazione non costituisce attività antisindacale, bensì mero inadempimento contrattuale. Anche la Corte di Cassazione ha avallato questa interpretazione, ritenendo che gli estremi della condotta antisindacale si rinvengono nel solo caso di: "violazione di norme costituzionali o, quanto meno, generali dell'ordinamento, ma non su quella di diritti o, comunque, di posizioni giuridiche soggettive di origine contrattuale"[148].

Il secondo tipo di contestazione è che il suo impiego consentirebbe un'ingerenza del giudice sull'autonomia contrattuale delle parti[149]. Ciò che si contesta è l'attribuzione di un ruolo liberamente valutativo ad un soggetto politicamente non responsabile, quale è l'organo giudiziario nel nostro ordinamento. Tale intervento finirebbe oltretutto con l'inficiare, in modo forse irreparabile, quel fondamento partecipativo e collaborativo su cui dovrebbe prendere corpo l'esercizio dei diritti in questione[150]. Del resto, come è stato osservato: "non è certamente con una pronuncia del giudice che si potrà sperare di ottenere le informazioni negate"[151].

I timori di chi paventa il rischio che alla fine siano i giudici a determinare la politica industriale del paese sono ingiustificati. C'è infatti da chiedersi come si potrebbe incidere giudizialmente sulla politica industriale, se la magistratura si limita soltanto "ad imporre, al datore inadempiente, di dare le informazioni o di effettuare gli esami congiunti contrattualmente previsti"[152].

L'informazione è una condizione conoscitiva essenziale per l'esercizio dell'attività sindacale, l'amministrazione congiunta del contratto e la verifica periodica di norme di legge e contrattuali; di

---

[147] M. Pera, *Commento all'art. 28*, in Assanti-Pera, *cit.*; E. Ghera, *op. cit.*, 1988.

[148] Cass. 27 maggio 1982, n. 3263, in "FI", 1983, 1; Cass. 13 febbraio 1987, n. 1598; Cass., 8 maggio 1992, n. 5454; Cass. 10 febbraio 1992, n. 1504, in "Not. giurisp. lav.", 1992, 603.

[149] In tal senso, fra gli altri, F. Mancini, in *Democrazia politica e democrazia industriale*, cit.; p. 122; più recentemente C. Zoli, *Obblighi a trattare.*; U. Carabelli, *op. cit.*. P. Tullini, *Clausole generali e rapporto di lavoro*, Maggioli, 1992.

[150] Di questo parere C. Zoli, *cit*; R. Flammia, *Moodelli di partecipazione dei lavoratori nelle imprese italiane ed europee*, in AAVV, *Banca e industria*, Roma, 1993.

[151] J. Bonell, *Partecipazione operaia e diritto dell'impresa*, Giuffré, 1983; p. 69.

[152] M. Roccella, *op. cit.*, 1977, p. 436

conseguenza, la disinformazione, l'informazione scorretta, o non veridica o inesatta, prima ancora che inadempimento dell'obbligo di informazione, è impedimento, ostacolo, attentato all'attività sindacale. Il rimedio giudiziario e lo strumento sanzionatorio più idoneo ad assicurare la effettività dei diritti d'informazione sarà, secondo la migliore dottrina, quello dell'art. 28 dello Statuto. Esso consente di ottenere non solo le informazioni negate, ma anche l'integrazione di quelle incomplete, la rettifica di quelle inesatte, nonchè – molto importante – la "rimozione degli effetti" del provvedimento adottato.

Le norme in materia di trasferimenti, cassa integrazione, mobilità, concepite per tutelare un interesse di natura eminentemente collettiva, determinano situazioni attive in via diretta anche per i singoli lavoratori interessati all'esatto espletamento della procedura prevista. "Il comportamento antisindacale dell'imprenditore può risultare pluri-offensivo, lesivo cioé di situazioni soggettive individuali e insieme dell'interesse collettivo tutelato dalla norma in esame"[153]. La giurisprudenza si è attenuta a questo orientamento, dichiarando inefficaci quei licenziamenti intimati a seguito di una procedura viziata in qualche sua fase procedurale[154]. E' quindi da ritenersi antisindacale quella condotta dell'impresa "consistente nell'avviare la procedura di riduzione del personale ai sensi della L. 223/91 senza comunicare alle OO.SS. i fatti specifici ed attuali che determinano la situazione di eccedenza del personale (...); oppure consistente "nell'omettere di comunicare alle OO.SS. medesime l'esatto contenuto degli accordi intercorsi per la cessione dell'azienda datrice di lavoro non ché rilevazioni di mercato e piani di vendita"[155].

Il ricorso al giudice per fare rispettare – ex art. 28 – gli obblighi datoriali di informazione e consultazione non sempre rappresenta lo strumento più adeguato. Esso può infatti rivelarsi sproporzionato,

---

[153] A. Perulli, *op. cit.*, 1991; p. 48.

[154] Pret. Venezia; sentenza 1° febbraio 1993. Pret. Napoli; 26 aprile 1993. Pret. Campobasso, ord. 3 maggio 1993. Pret. Milano; sentenza del 29 ottobre 1993 e 10 novembre 1993

[155] La giurisprudenza più recente ha equiparato l'informazione incompleta o inesatta alla radicale carenza di informazione, ravvisando in essa gli estremi della condotta antisindacale e, sul piano individuale, dichiarando inefficace il licenziamento. Pret. Napoli; decreto 19 maggio 1992. Pret. Milano; decreto 29 giugno 1992. Pret. Milano 3 febbraio 1993 e 5 marzo 1993. Pret. Milano 21 aprile 1993. Pret. Milano 29 ottobre 1993. La Pret. Roma ha invece ritenuto che il contenuto dell'informazione preventiva dovuta dall'imprenditore alle OO.SS. non si estende ai programmi produttivi dell'impresa, sui quali può essere necessario mantenere il riserbo (Sent. 17 luglio 1992). V. "RCDL", n. 1/1994; L. Franceschinis, *Lo stato della giurisprudenza sulla L. 223/91*). Per la dottrina v. C. Zoli, *Le clausole di procedimentalizzazione dei poteri imprenditoriali*, in AAVV, "Letture di diritto sindacale", cit.; p. 397; M. D'Antona, *Riduzione di personale e licenziamenti: la rivoluzione copernicana della L. 223/1991*, su "FI", 1993, I, 2027.

qualora ad esempio il comportamento dell'imprenditore non sia palesemente lesivo delle regole procedurali stabilite, oppure può essere troppo formalistico e giudiziario, quando la natura dello scontro con la controparte datoriale richiede il ricorso ad altri strumenti collettivi di lotta.

Imputare al datore di lavoro il rispetto degli obblighi di informazione e consultazione, in special modo sotto il profilo decisivo della tempestività, non è cosa agevole. Il carattere sempre più dinamico e globalizzato dei mercati impedisce infatti a gran parte delle imprese di programmare quelle strategie che le ooss chiedono di poter conoscere e discutere in tempo utile. Invocando di "vivere alla giornata", di non essere in grado di fare piani, l'imprenditore potrà eludere l'accusa di inadempimento degli obblighi contrattuali. E' un altro modo con cui la globalizzazione fa sentire i suoi effetti destabilizzanti sui sistemi nazionali di relazioni industriali.

L'uso ed il rispetto effettivo dei diritti di informazione ed esame congiunto dipenderà, come in tutta la sfera del diritto sindacale e delle relazioni industriali, dai concreti rapporti di forza che si stabiliscono di volta in volta fra le parti.

Cap. 5

DELOCALIZZAZIONI E CONTRATTAZIONE COLLETTIVA

1. Concertazione tripartita e accordi interconfederali

La grave crisi che attraversa da qualche anno il sistema produttivo italiano ha indotto le parti sociali a ricercare insieme possibili vie d'uscita, attraverso quel clima costruttivo di accordi interconfederali e tripartiti che aveva caratterizzato positivamente gli anni '90. A tal fine, nel 2003, la Confindustria e le maggiori confederazioni sindacali italiane hanno siglato un'intesa sui temi della competitività, dell'occupazione, sulle priorità in materia di ricerca, innovazione, infrastrutture e Mezzogiorno.

Il 2 novembre del 2004 le parti sociali si sono ritrovate per siglare un nuovo accordo teso a rendere più competitiva l'impresa meridionale, per attrarre nuovi investimenti e per valorizzare le risorse esistenti. In quell'accordo si identificano gli indirizzi che dovrebbero determinare una revisione degli incentivi fiscali alle imprese, per migliorare le infrastrutture, la logistica, le condizioni del credito, e altro ancora. Un grande sforzo dunque delle parti sociali per porre mano ad una questione che rappresenta essa stessa la condizione primaria per il rilancio dell'Italia. Entrambi gli accordi sono rimasti lettera morta, e ciò – denunciano i sindacati – a causa della sostanziale indisponibilità dell'attuale governo a rivedere la sua agenda di politica economica e sociale.

A dispetto di ciò, e in continuità con gli accordi interconfederali siglati a livello nazionale, si sono sviluppate nei territori nuove intese per rilanciare l'industria e l'economia locale. Vanno in questa direzione le intese che hanno coinvolto istituzioni e associazioni degli imprenditori in Toscana, in Emilia Romagna, nel Veneto, nel Lazio, in Campania per citare alcune regioni, e in province significative come Bologna, Firenze, Napoli, con *accordi di programma* in aree dove il degrado industriale rischia di travolgere interi settori.

Analogo impegno si è dimostrato nel contrastare scelte penalizzanti per il Mezzogiorno, come nei casi di grandi aziende alimentari o delle chimica di base con i suoi siti in Sardegna e in Sicilia risulta fondamentale per le sorti di territori così già gravemente provati dal mancato sviluppo.

Questa, che possiamo definire una buona pratica di relazioni industriali, ha trovato spazio anche nelle categorie e in particolare laddove i processi di crisi si fanno più acuti. E' stato così per i tessili,

dove la situazione di crisi del settore è divenuta gravissima, ma anche per altre categorie dell'industria.

Il 2003 è stato un anno importante anche per la contrattazione territoriale con le istituzioni. In particolare, sulla situazione e il finanziamento dei patti territoriali è stata presentata a giugno 2003 una relazione del dipartimento *"Sviluppo e politiche di coesione"* del Ministero dell'Economia. Secondo fonti sindacali le migliori esperienze sono state quelle che hanno operato in regime di concertazione, avvalendosi della partecipazione attiva sia delle amministrazioni locali che dei sindacati e delle organizzazioni imprenditoriali. Da una ricerca del dipartimento industria della Cgil nazionale è emerso che i migliori risultati sono stati ottenuti dai progetti finanziati dalla UE (i patti per l'occupazione), sia per la celerità nell'utilizzazione delle risorse che per i costi più bassi.

In calo, a tutti i livelli, il fenomeno della sottoscrizione di accordi "separati" senza la Cgil, che aveva pesantemente caratterizzato il 2002. Malgrado ciò non sono mancati episodi di forte dissenso fra le maggiori organizzazioni sindacali nella gestione di alcune vertenze nazionali e aziendali.

2. I contratti collettivi nazionali di settore

L'ultimo triennio ha visto il rinnovo di numerosi contratti dell'industria e che hanno riguardato circa 4 milioni di lavoratori.

Nei comparti del tessile, abbigliamento e calzaturiero la stagione dei rinnovi si è sostanzialmente completata nella primavera del 2004. Con apposite dichiarazioni sul commercio internazionale di settore, riportate in allegato, le parti confermano le intese che avevano condotto alla definizione del protocollo n. 12 del CCNL 27 aprile 2000, intitolato *"Dichiarazione sul commercio internazionale, tessile-abbigliamento, sul traffico di perfezionamento passivo e sul codice di condotta per il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile nelle attività economico-produttive internazionali"*. Tale documento, che recepisce un accordo europeo di settore, riconosce l'opportunità delle clausole sociali per la realizzazione dei principi del rispetto dei diritti umani e delle norme di tutela del lavoro stabilite dall'ILO.

Tutti i testi del settore (TAC, ma anche occhiali e giocattoli) – si legge nei comunicati sindacali – rappresentano l'avvio di un percorso di analisi e riflessione che vede sindacato confederale e rappresentanza degli imprenditori condividere una posizione seria e responsabile di rispetto dei diritti dei lavoratori ed impegnarsi congiuntamente per individuare i processi di una riorganizzazione profonda necessaria al settore tessile e abbigliamento per affrontare le

sfide difficili della globalizzazione dei processi industriali e produttivi e della nuova competizione internazionale.

Osservatori nazionali di settore avranno il compito di ricercare le convergenze e l'individuazione delle possibili soluzioni per la valorizzazione del sistema produttivo e delle risorse umane che operano al suo interno, e saranno utilizzate per orientare allo sviluppo sostenibile i processi di riposizionamento competitivo delle imprese e del settore. Fra le materie oggetto di analisi da parte dell'Osservatorio vi sono la competitività del settore e dei comparti, anche con riferimento al quadro economico internazionale, nonché le politiche e le modalità di internazionalizzazione e di decentramento produttivo all'estero, con particolare riferimento all'analisi dei paesi destinatari, alle tipologie produttive delocalizzate, alle stime dei volumi complessivi di produzione, alle ricadute occupazionali in Italia. Le aziende daranno inoltre – a richiesta della RSU – informazioni con cadenza annuale in merito alle iniziative realizzate di decentramento produttivo, con particolare riferimento alla delocalizzazione all'estero, qualora le stesse comportino ricadute occupazionali. L'informazione riguarderà il paese di destinazione e la tipologia di produzione nonché altre eventuali informazioni che l'azienda ritenga di poter fornire nel rispetto dei principi di riservatezza industriale e commerciale.

Nel settore chimico e affini sono stati rinnovati, tra il 2002 e il 2004, tutti contratti nazionali di categoria[156]. Tra i punti qualificanti del nuovo contratto, segnaliamo l'assunzione di impegni per rendere effettiva la formazione continua dei lavoratori e migliorare la sicurezza sui luoghi di lavoro; la previsione di spazi di flessibilità normativa per rispondere ad esigenze aziendali eccezionali e transitorie; la definizione di una normativa sul telelavoro; la creazione di un fondo di assistenza sanitaria complementare. In materia di orario di lavoro è stata introdotta una riduzione annua di 8 ore per tutti, giornalieri e turnisti, mentre sul versante dell'assistenza è stata concordata l'istituzione di un fondo per tutti i lavoratori che garantirà prestazioni integrative a quelle del sistema sanitario nazionale e che è diventato operativo nel 2004. Con un accordo del 28 maggio 2004, sono state introdotte alle modifiche sulla disciplina dei rapporti individuali di lavoro, nelle quali vengono implementate alcune

[156] Anzi, per l'industria chimica, fatto il quadriennio nel 2002, è stato rinnovato anche il secondo biennio il 17 dicembre 2003, addirittura in anticipo sulla scadenza, fissata al 31/12/2003. Oltre ad avere ottenuto un discreto aumento salariale, come abbiamo visto sopra, il rinnovo biennale ha rafforzato gli strumenti di tutela del lavoro su appalti e sicurezza, eliminato le differenze nei trattamenti fra operai e impiegati, estendendo a tutti il trattamento migliore e rivalutato significativamente il riconoscimento del disagio del turno notturno con un'indennità di 4,50 euro per ogni notte lavorata a partire dal 1/1/2005.

previsioni normative contenute nella nuova legge di riforma del mercato del lavoro (L. 30/03 e D.lgs. 276/03).

Il 17 settembre 2003 FULC e UNIC (industria conciaria) hanno firmato l'accordo per il rinnovo del CCNL settore conciario, scaduto il 30 ottobre 2002 e riferito a circa 30.000 addetti. Fra le altre cose, è stata concordata l'introduzione di *codici etici e clausole sociali*, utilizzabili anche quali parametri per la contrattazione di secondo livello, a fianco di quelli previsti dall'accordo del luglio '93. Le linee-guida per la contrattazione aziendale (o territoriale) prevedono la possibilità dell'azienda di predisporre in proprio o aderire ad un codice etico (concordato fra le parti nazionali stipulanti), basato su: 1. rifiuto dello sfruttamento del lavoro minorile e forzato nelle aree a rischio; 2. rispetto della libertà di associazione e del diritto di negoziazione in ogni paese, 3. correttezza nei rapporti interni e verso l'azienda che investito in formazione, 4. pratiche per garantire la libertà di opinione e di lavoro, 5. promozione dei valori di moralità e solidarietà, di fedeltà all'impresa e adesione alla gerarchia. Il codice etico – prosegue l'articolo – verificato eventualmente dall'Osservatorio nazionale, viene esaminato dalla rappresentanza sindacale di fabbrica. Tale risultato – salutato positivamente in un comunicato della segreteria nazionale della FULC del settore - "è il frutto delle lotte e del forte sostegno espresso dai lavoratori, del supporto della delegazione trattante, della capacità della FULC di mantenere l'unità nella diversità".

Per il settore delle costruzioni e del legno-arredamento, la stagione contrattuale ha puntato, fra l'altro, a realizzare il concetto del "*cantiere qualità*". Ad esso dovrebbe essere collegato un forte investimento sul capitale umano, con l'obiettivo di rafforzare e intensificare il processo di regolarizzazione e trasparenza delle imprese e del mercato del settore. Alle Casse Edili (storici enti bilaterali del settore) è stata affidata una funzione centrale nella lotta al lavoro sommerso, estremamente diffuso in edilizia. E' stato stabilito che ai lavoratori con forme flessibili di rapporto di lavoro (tempo determinato, somministrazione di manodopera, part-time), dovranno essere riconosciuti gli stessi diritti contrattuali di cui godono tutti gli altri lavoratori. In tutti i contratti del comparto è stata attuata una riforma dell'inquadramento mirata a riconoscere e valorizzare le professionalità esistenti. Nelle imprese più grandi (oltre 100 dipendenti nel CCNL legno-arredamento; 2004) diritti di informazione sono previsti in materia di decentramento, ristrutturazioni, modifiche tecnologiche, organizzative e produttive. Il riferimento è ad eventuali operazioni di scorporo e di decentramento non temporaneo al di fuori dello stabilimento, di significative fasi dell'attività produttiva in atto qualora queste influiscano

sull'occupazione. L'informazione comprenderà la tipologia dell'attività da decentrare e la sua localizzazione. Altro punto importante dell'accordo è la definizione di percorsi di formazione di impresa e continua, facendo assumere alle scuole edili un ruolo attivo per aiutare l'incontro tra domanda ed offerta.

Nel 2003 è stato siglato il rinnovo del contratto dell'industria alimentare, che avrà validità fino al 31 maggio 2007 per la parte normativa e fino al 31 maggio 2005 per la parte economica. Con il nuovo contratto, le materie relative agli appalti e ai processi di terziarizzazione in atto nel settore vengono incluse tra quelle su cui è riconosciuto un diritto sindacale di informazione e consultazione. Il CCNL prevede la costituzione di un Osservatorio nazionale di settore, col compito di monitorare a) la formazione professionale, b) le questioni dell'ambiente e della sicurezza alimentare.

Il contratto Confcommercio prevede che annualmente, a livello sia nazionale che regionale e provinciale, le parti si incontreranno al fine di effettuare un esame congiunto del quadro economico e produttivo del comparto, delle sue dinamiche strutturali, delle prospettive di sviluppo, dei più rilevanti processi di ristrutturazione, terziarizzazione, affiliazione, concentrazione, internazionalizzazione, *franchising*, appalti, esternalizzazione e di innovazione tecnologica.

3. La contrattazione aziendale

Per quello che riguarda la contrattazione aziendale occorre innanzitutto ricordare come la sua diffusione, in Italia, risulti fortemente condizionata dalle dimensioni dell'impresa, nonché dal territorio e dalle sue specifiche tradizioni sindacali. come prevedibile, essa è maggiore nelle grandi aziende, mentre è minore nelle aziende di piccole dimensioni. da una indagine Istat sulla flessibilità, la contrattazione aziendale nell'industria riguarderebbe il 38,5% dei lavoratori nelle imprese con più di 10 dipendenti, e il 58% di quelle con almeno 50 dipendenti. nel commercio e turismo, nelle imprese da 10 dipendenti in su riguarda il 22,3% dei lavoratori, nell'insieme dei servizi il 39%. Si tratta di dati medi che vanno ulteriormente precisati. Nelle imprese industriali con un numero di dipendenti compreso fra 10 e 15, il tasso di copertura è solo del 5,5% e comprende gli accordi territoriali di 2° livello sottoscritti in modo piuttosto saltuario e disomogeneo nell'artigianato. L'ultima indagine della Banca d'Italia, relativa ad un campione di imprese fra i 20 e i 50 dipendenti, la copertura contrattuale del secondo livello aziendale è stimato al 33,6%. tali dati, come si può vedere dalla tabella, ricevono un ulteriore condizionamento dall'area geografica in cui hanno sede le

aziende, in media, la copertura contrattuale aziendale fra i lavoratori del nord è quasi doppia di quella dei lavoratori del sud e delle isole.

Tasso di copertura della contrattazione di 2° livello

	Classe di dipendenti	**Dipendenti coinvolti in %**
Italia	Da 10 lavoratori in su	38,3
	Da 50 lavoratori in	58,3
Nord	Da 10 lavoratori in su	37,8
	Da 50 lavoratori in	56,1
Centro	Da 10 lavoratori in su	29,6
	Da 50 lavoratori in	45,9
Sud	Da 10 lavoratori in su	15,2
	Da 50 lavoratori in	31,4

Fonte: Elaborazione IRES su dati ISTAT, *Flessibilità nell'industria,* 2000

La contrattazione di secondo livello ha mantenuto negli ultimi anni gli indirizzi fondamentali emersi sul finire dello scorso decennio. Da un'analisi IRES degli accordi contenuti nel nuovo Archivio Nazionale del CNEL sulla contrattazione aziendale, relativi ad un campione di circa 600 imprese con oltre 100 dipendenti (dunque con l'esclusione delle più piccole), è risultato che uno degli elementi più significativi che caratterizza tutti i settori e le dimensioni di impresa è il ruolo centrale che assume la contrattazione della *flessibilità*. Uno degli elementi più significativi che caratterizza tutti i settori e le dimensioni di impresa è il ruolo rilevante che assume la contrattazione della *flessibilità funzionale*[157]. Nelle imprese della classe di dimensione minore la contrattazione della flessibilità assume un ruolo anche superiore a quello registrato per le imprese maggiori.

Altri temi ricorrenti sono quelli che riguardano: i modelli partecipativi, la gestione negoziale dei processi di ristrutturazione e riconversione industriale; la definizione dei premi legati alla produttività, qualità e redditività aziendali; la formazione continua, la flessibilità degli orari (gestione pluriperiodale dell'orario contrattuale, le ferie e permessi, il lavoro a turni. Le riduzioni d'orario hanno un rilievo modesto anche se non mancano esperienze significative in particolare tra i metalmeccanici, i tessili ed il commercio.

Un secondo rilievo preliminare è di carattere metodologico ed inerisce alla possibilità di intersecare un monitoraggio sul grado di diffusione di determinate clausole nella contrattazione aziendale di questi ultimi anni, con una loro contestualizzazione nell'ambito delle complesse vicende produttive che, in ciascuna azienda, hanno indotto

[157] Per *flessibilità funzionale* si intendono tutte le forme di flessibilità dell'organizzazione del lavoro e della forza lavoro (orari di lavoro, contratti atipici, a tempo determinato, part-time, ecc.) diverse da quelle di flessibilizzazione diretta della retribuzione.

le parti negoziali a trattare degli argomenti che sono oggetto di questo studio. Un profilo "qualitativo", perseguibile soltanto attraverso un'analisi – inevitabilmente circoscritta – di *case studies* che, in questa fase, esulano dagli obiettivi concordati per questa ricerca[158].

Un ulteriore elemento di riflessione attiene alla lettura dei contratti aziendali che abbiamo acquisto e passato in rassegna. La perdurante carenza di un archivio nazionale ed intersettoriale della contrattazione di secondo livello, adeguatamente inclusivo (anche delle PMI) e aggiornato, rende sempre molto ardua, in casi come questi, la raccolta preliminare della documentazione necessaria. Nel nostro caso ci siamo avvalsi di tre generi di fonte:

a) l'archivio CNEL dei contratti di 2° livello[159];

b) i testi posti in rete dalle federazioni sindacali di settore della CGIL;

c) la collaborazione personale di alcuni referenti diretti in seno alle suddette federazioni di categoria.

Ne è risultato un quadro articolato ed interessante, che riteniamo sufficientemente rappresentativo, seppur non privo – a queste condizioni – delle inevitabili incompletezze e casualità.

Infine i testi contrattuali e la loro esegesi nella chiave dei temi che abbiamo deciso di trattare. A questo riguardo rileviamo come la globalizzazione e le sue conseguenze lavoristiche e sociali rappresentino oggi – in tutti i settori aperti alla concorrenza internazionale – lo scenario di base col quale occorre fare i conti, anche mediante la negoziazione collettiva, ai fini di un adeguamento costante sul terreno della competitività delle aziende. Ciascun contratto, a questo riguardo, costituisce nel suo ampio e complesso insieme di clausole ed articoli, la ricerca di una soluzione complessiva ai temi della globalizzazione, ai rischi più o meno concreti e ravvicinati di una delocalizzazione produttiva fuori dai confini del nostro paese. Dopo una serie di enunciazioni in premessa, non occorrerà più ribadire che – sugli orari come sulle retribuzioni, sulla formazione come sull'organizzazione del lavoro – l'obiettivo sarà anche quello di innalzare i livelli performativi dell'azienda. Di

[158] Tale modalità di ricerca è stata più volta impiegata, in passato, dall'IRES. Sui temi di cui qui trattiamo, ci limitiamo a ricordare il volume a cura di Fausta Guarriello e Salvo Leonardi, *Globalizzazione e relazioni industriali*, Ediesse, 2003, nel quale – ad un'ampia premessa teorica, composta di vari contributi – si aggiunge lo studio di otto multinazionali, italiane e straniere, fra cui: Fiat, StMicroelectornics, Gucci, Marazzi, Nestlé, Parmalat,.

[159] Tale archivio, curato da Monitor Lavoro, è attualmente composto di 2712 testi di accordi, sottoscritti fra il 1997 ed il 2004, nei settori privati dell'industria, del commercio e del turismo, delle telecomunicazioni e del credito. L'archivio contiene il 70% delle imprese con più di 1000 dipendenti ed un campione di 700 accordi, riguardanti imprese con un numero di addetti compreso fra 100 e 1000.

salvaguardare il più possibile il patrimonio produttivo e lavorativo presente nel nostro paese, contro la sfida di chi – altrove – presenta allettanti condizioni per gli investimenti e la creazione di nuovi siti industriali.

Non potendo dunque, in questa sede, prendere in considerazione tutte le misure che anche indirettamente possono correlarsi ai nostri argomenti, abbiamo identificato e selezionato – attraverso l'utilizzo di una serie di parole o concetti chiave – quelle clausole che nei testo contrattuali contengono espliciti riferimenti agli argomenti che sono oggetto di questo studio.

Contratti aziendali e globalizzazione *(un campione):*

ABB, SAE Sadelmi, meccanici, 5/4/2000;
Graziano Trasmissioni, meccanici, 21/4/2000;
CESAB Carrelli Elevatori, meccanici, 22/05/2000;
Coopsette Scrl., meccanici, 19/06/2002,
Merloni Elettrodomestici, meccanici, 14/3/2003;
Gruppo Same Deuts-Fahr, meccanici, 25/9/2003,
Candy, meccanici, 19/1/2005;
Parmalat, alimentaristi, 10/3/2000;
Barilla, alimentaristi, 14/11/2002 e 20/9/2003;
San Benedetto, alimentaristi, 26/3/2003
Birra Peroni, alimentaristi, 16/7/2003;
Conserve Italia Coop, alimentaristi, 10/11/2003;
Gruppo Ratti, tessili, 24/10/2001;
De Rigo, tessili, 1/1/2000;
Natuzzi, legno-mobile, 9/6/2005;
Gruppo Ideal Standard, chimica, 9/2/2000
Osram Treviso, chimici, 27/9/2005;
Marazzi, ceramiche, 1/8/2000
Ceramiche Provenza, ceramiche, 29/3/2001
Ri.Wal, ceramiche, 29/6/2000
Michelin Italians (Cuneo),gomma-plastica, 27/9/2005;
Bridgestone Italia (Bari), gomma-plastica, 21/10/2005
Gros Market Bombardini, commercio, 21/9/2000
Coin, commercio, 19/9/2002

Il riferimento a termini quali "globalizzazione" e "internazionalizzazione", assai più raramente a quello di "delocalizzazione", è divenuto costante nella maggior parte dei testi degli accordi collettivi aziendali stipulati negli ultimi anni. La loro evocazione si addensa nelle prime parti contrattuali, dove trovano tradizionalmente posto sia alcune premesse di carattere generale che impegni previsionali in materia di relazioni industriali e sistemi partecipativi.

Le premesse di ordine generale contengono richiami più o meno ampi e dettagliati:

- alla “economia del nostro paese” e ai suoi insufficienti tassi di sviluppo rispetto alla media dei maggiori competitors nord-americani ed europei (Gruppo Same Deuts-Fahr, meccanici, 25/9/03). In un caso il differenziale esistente con gli altri stabilimenti europei viene ricondotto anche “all’affidabilità del sistema Paese nel suo complesso (..) (Michelin Italiana, gomma-plastica, 27/9/2005);
- al settore produttivo e al suo mercato mondiale o anche solo europeo (Candy, meccanici, 19/1/2005; Graziano Trasmissioni, meccanici, 21/4/2000; ABB, SAE Sadelmi, meccanici, 5/4/2000; CESAB Carrelli Elevatori, meccanici, 22/05/2000; Coopsette Scrl, meccanici, 19/06/2002, Parmalat, alimentaristi, 10/3/2000; Birra Peroni, alimentaristi, 16/7/2003; Barilla, alimentaristi, 14/11/2002; Conserve Italia Coop, alimentaristi, 10/11/2003; Gruppo Ratti, tessili, 24/10/2001; De Rigo, tessili, 1/1/2000; Natuzzi, legno-mobile, 9/6/2005; Osram Treviso, chimici, 27/9/2005; Michelin Italiana, cit.; Bridgestone Bari, gomma-plastica, 21/10/2005)
- ai “processi di internazionalizzazione e concentrazione” nel settore (Gros Market Bombardini, commercio, 21/9/2000) o alla “globalizzazione economica” (Merloni Elettrodomestici, cit.)
- ai “processi di internazionalizzazione” del Gruppo (Graziano Trasmissioni, cit.; Coin, commercio, 19/9/2002)

La “logica della globalizzazione”, la “internazionalizzazione dei mercati”, “la competizione globale”, “le nuove sfide della concorrenza internazionale”, sempre “più forte e aggressiva”, ma anche la prolungata carenza di adeguati stimoli da parte della concorrenza internazionale”, “la ridotta dimensione di molte imprese”, “la nuova struttura dei consumi”, “una sempre maggiore complessità determinata da una molteplicità di fattori”, sono tutte locuzioni oggi ben presenti nella prosa contrattualistica, il cui preoccupato tenore si riverbera sul piano degli indirizzi strategici che dovranno ispirare le politiche aziendali tanto sul terreno dell’organizzazione socio-tecnica della produzione quanto su quello delle relazioni industriali.

Ciascuna delle formulazioni poc’anzi evocate prelude ad una nuova dimensione del rischio, di proporzioni inedite rispetto al passato. Rischio di una “ulteriore perdita di produttività e quindi di competitività, ed una conseguente deindustrializzazione” (Same Deutz-Fahr), di una stagnazione o contrazione della propria quota del mercato globale di riferimento (Peroni); dell’ingresso nel mercato nazionale di forti competitori esteri (Parmalat; San Benedetto, alimentaristi, 26/3/2003); di una accentuata instabilità e frammentazione della domanda (Conserve Italia Coop); di una “domanda sempre più esigente” nella qualità” (De Rigo, tessile), delle ripercussioni legate all’introduzione della moneta unica europea; delle

“molte insidie del settore: concorrenza più agguerrita e incisiva, Far East, congiunture negative in alcuni paesi di esportazione” (De Rigo).

In un siffatto quadro, la natura e l’intensità dei vincoli esterni finisce con l’assumere – nei testi esaminati – una potente valenza condizionatrice sul terreno delle azioni da intraprendere congiuntamente ad opera delle parti sociali contraenti. L’assunto, particolarmente ricorrente nella formulazione di alcuni contratti della chimica e del tessile è che: “la logica della globalizzazione dei mercati rende necessario per ogni azienda raggiungere il massimo grado di competitività possibile per potere competere con gli altri produttori nazionali e con quelli internazionali” (Ri.Wal, ceramiche, 29/6/2000). Che tale logica “rende necessario raggiungere il massimo grado di efficienza globale per competere con gli altri produttori nazionali ed internazionali” (Gruppo Ideal Standard, chimica, 9/2/2000); “accrescere la competitività dello stabilimento (di Treviso), (..) evitare l’indebolimento strutturale dell’unità produttiva” (Osram, chimica-lampade, 27/9/2005). L’obiettivo per l’azienda non può che essere quello di “raggiungere il massimo” (Ceramiche Provenza, 29/3/2001), “il massimo grado di efficienza globale per competere con gli altri produttori nazionali ed internazionali” (Marazzi Ceramiche, 1/8/2000), “i miglioramenti di competitività inderogabilmente richiesti dal contesto industriale internazionale” (Michelin, 27/9/2005). Nell’accordo ratificato alla Bridgestone di Bari (21/10/2005) si legge che “un ulteriore e continuo perseguimento di sempre maggiori livelli qualitativi nel prodotto e nel processo (..) resti necessario e imprescindibile”.

La concreta declinazione di un obiettivo tanto generale riflette le caratteristiche del settore e/o dell’azienda. Solitamente si tratterà di porre mano ad una “riorganizzazione” della struttura produttiva, o di impostare a piani molto impegnativi di ristrutturazione e rilancio di una azienda che attraversa una grave crisi finanziaria e/o di mercato. Ovunque si tratterà di migliorare la qualità dei prodotti e l’efficienza dei processi produttivi; di rispondere più velocemente alle richieste di mercato o di ridurre i tempi di consegna; di ottimizzare e razionalizzare le strutture; di ridurre i costi complessivi. In qualche caso si parla di diversificazione della gamma di prodotti, in altri di contenimento dei costi e rilancio del marketing e del commerciale.

Nel caso dell’accordo Osram del settembre 2005, a Treviso, le oo.ss italiane sono riuscite ad ottenere dalla multinazionale la sospensione per quattro anni del trasferimento di alcune linee produttive in Slovacchia, ma a varie condizioni, fra le quali: una sensibile riduzione di costi che, fissando nuovi indici di produttività e redditività, consenta risparmi non inferiori a 700.000 € l’anno; la riduzione di orario aggiuntivo, che per i turnisti verrà recuperato incidendo sul

costo di altri dipendenti; che il passaggio di consegne in occasione del cambio turno non comporti prestazione lavorativa. L'accordo prevede un'importante clausola finale di salvaguardia, secondo la quale: "qualora l'azienda non dovesse ottemperare all'impegno assunto di non trasferimento delle linee (..) il presente accordo scadrà" e si darà luogo ad un altro incontro finalizzato ad esaminare la situazione, così da valutare gli effetti per le parti coinvolte.

Ma vi sono anche gruppi o aziende che, *per ragioni di mercato*, non ritengono di fatto possibile rinnovare il contratto integrativo. A meno che i lavoratori e le loro organizzazioni sindacali di rappresentanza non accettino "l'attivazione periodica e sicura di una flessibilità produttiva". E' il caso del gruppo Electrolux, che ha presentato la sua piattaforma incentrata, fra l'altro, sull'aumento del ricorso a forme di lavoro precario fino ad almeno il 24% della forza lavoro, riducendo così le assunzioni a tempo indeterminato negli stabilimenti del gruppo; sulla revisione dell'attuale regola contrattuale che permette al singolo dipendente dopo 24 mesi di contratto a termine di essere assunto a tempo indeterminato; di poter disporre "in un quadro di certezza di realizzazione" di 96 ore pro capite annue "di masse di orario" con introduzione del possibile 2° turno il sabato con penalizzazione economica qualora a livello di stabilimento non si raggiungessero accordi iniziali o anche di aggiornamento. Solo a fronte della possibilità di poter disporre degli strumenti prima dichiarati è per l' azienda possibile un aumento di 100 Euro all'anno del PDR, per un totale di 300 Euro annua a regime nel 2007.

Sempre più numerosi i casi in cui i richiami preliminari alla competizione globale, preludono ad una situazione di crisi, da amministrare più o meno consensualmente attraverso l'uso negoziale della Cassa integrazione ordinaria o straordinaria, come strumento alternativo ai licenziamenti di massa e la mobilità indiscriminata[160].

[160] Da un raffronto fra il 2004 ed il 2000, effettuato dal dipartimento settori produttivi della Cgil, risulta che il ricorso alla cassa integrazione è cresciuto del 56%. Sul totale delle ore autorizzata – ordinarie (CIGO) + straordinarie (CIGS) quella straordinarie sono di gran lunga superiore, attestando il carattere strutturale e non contingente delle crisi in corso. Secondo lo studio della Cgil sarebbero 3.310 le aziende interessate nel 2005 da CIGS, mobilità, licenziamenti collettivi, fallimenti, chiusure parziali o totali, di settori o reparti. A febbraio 2004 il totale era di 1.429. I lavoratori oggetto di CIGS e/o mobilità sono oltre 172.000 a cui aggiungere 44.000 stagionali o dei distretti per un totale di 216.000. Se le crisi non in corso si risolvono positivamente, vi è un rischio molto concreto di perdere in poco tempo circa 450.000 posti di lavoro. Se si tiene conto che i dipendenti dell'industria in senso stretto nelle aziende con più di 20 dipendenti erano 3.100.000 (censimento 2001) sono a rischio, secondo questo studio, il 15% dei posti di lavoro. Un forte e preoccupante segnale di disimpegno è giunto dal alcune grandi multinazionali presenti in Italia, impazienti di poter dislocare altrove investimenti e siti produttivi. I casi più contrastati hanno riguardato la siderurgia (Tyssen-Krupp), l'agro-industria

L'espansione nei mercati esteri ricorre in vari casi alla stregua di una priorità assoluta per poter salvaguardare il potenziale produttivo di singole aziende ed interi settori. L'acquisizione di aziende dentro e fuori dal nostro paese ricorre in alcuni testi della metalmeccanica e dell'agro-industria. Non mancano poi i riferimenti agli investimenti in innovazione e in ricerca. In altri ancora si invoca un recupero di efficienza produttiva, nonché una maggiore flessibilità di lavoro.

Il ruolo delle risorse umane assume a questo punto una valenza ineludibile, e come tale – in effetti – è rilevata nella pressoché totalità degli accordi esaminati. La loro "valorizzazione" viene enunciata e perseguita sia sul versante individuale delle motivazioni e della formazione professionale, che su quello collettivo delle relazioni industriali. In ciascuno di questi ambiti, la lettera dei contratti sembra dispiegarsi intorno alla centralità attribuita a nozioni quali quelle di "partecipazione" e di "collaborazione". "Una partecipazione consapevole delle maestranze – si legge nell'accordo del Gruppo La Perla (tessile, 30/5/2002) – può diventare uno strumento per conseguire miglioramenti delle condizioni di efficienza, produttività e competitività del Gruppo".

L'aspetto positivo per i lavoratori dovrebbe essere rappresentato – dove prevista – dalla contrattazione della formazione professionale, strettamente correlata alla modifica dell'organizzazione del lavoro e alla classificazione del personale. Essa sembra aver assunto un certo peso nella gestione negoziale dei processi di riaggiustamento industriale perseguiti in alcuni grandi gruppi industriali di tutti i settori (Barilla, Nestlé, Heniken, Eridania, Whirpool, Lamborghini, Same Deutz-Fahr, Glaxo, Enichem, Agip Petroli, Ragno Ceramiche, Michelin, Gucci).

Per quello che invece riguarda le relazioni industriali, il coinvolgimento sindacale nelle strategie di riaggiustamento industriale viene in molti casi indicato come "necessario e propedeutico" per potere affrontare al meglio le nuove sfide della globalizzazione (De Rigo), che "il positivo sistema di relazioni industriali che ha caratterizzato i rapporti in azienda sino ad ora (..) costituisce un importante valore aggiunto" (Michelin). "Le informazioni – si legge in un testo del settore edile (Fantoni) – rappresentano elemento

---

(Parmalat, Cirio) l'elettronica (St Microelectronics), l'elettrodomestico bianco (Electrolux; Candy). La crisi non ha risparmiato neppure i sistemi produttivi distrettuali e di piccola impresa che così tanto hanno contrassegnato il sistema produttiva e occupazionale nazionale. Ciò che ha a lungo rappresentato un decisivo fattore di successo del c.d. *made in Italy* (tessile, abbigliamento, calzature, mobili) mostra oggi tutti i suoi limiti. AA.VV., *Non rassegnarsi al declino: politiche industriali per competitività e sviluppo,* Ediesse, 2005.

strumentale fondamentale per una maggiore partecipazione dei lavoratori alla vita dell'azienda ed al conseguimento di obiettivi volti al miglioramento qualitativo e quantitativo del lavoro e dell'occupazione, ad incrementi di redditività, produttività, qualità ed efficienza, di cui possono beneficiare anche i lavoratori stessi". Il metodo privilegiato dovrà essere quello del dialogo e del confronto, nel rispetto della reciproca autonomia e dei più volte evocati assetti contrattuali sanciti dal protocollo del 23 luglio 1993.

Gli strumenti previsti sono quelli dell'informazione, della consultazione, della concertazione, della contrattazione collettiva e/o in seno alle commissioni paritetiche. RSU, coordinamenti sindacali di gruppo, osservatori congiunti e commissioni paritetiche, organizzazioni sindacali territoriali, costituiscono di volta in volta le sedi ed i titolari sindacali dei suddetti diritti, secondo procedure e modalità previste nel protocollo del luglio '93 e nei contratti nazionali di categoria.

Il sistema delle informazioni – si legge nel testo La Perla – rappresenta un canale privilegiato attraverso cui conoscere le esigenze e gli obiettivi aziendali. Le materie oggetto di procedure di stampo vagamente partecipativo, mantengono formalmente un ventaglio ampio. I testi degli accordi di questi anni prevedono normalmente, almeno nelle imprese medio-grandi, diritti sindacali di informazione su materie quali: l'andamento dei mercati, il fatturato, il valore aggiunto, le strategie di innovazione (di processo e di prodotto), l'organizzazione del lavoro, gli andamenti occupazionali, le tipologie professionali e i processi formativi, il mercato del lavoro, l'occupazione giovanile e femminile, l'andamento dei contratti di formazione e lavoro, la tutela ambientale e la sicurezza, il decentramento produttivo, l'orario, il calendario annuo, i servizi aziendali, la sindacalizzazione. Fra di esse ricorrono anche, con discreta frequenza, quelle legate a politiche aziendali e di gruppo di internazionalizzazione. Per lo più si tratta di informazioni sull'andamento nazionale ed internazionale di settore, in atto e in prospettiva. L'andamento dei mercati, interno ed esteri (UE ed extra-UE). Ma anche i programmi di investimento sia in Italia che all'estero, nonché – in qualche caso – l'elenco delle aziende e delle lavorazioni affidate all'esterno, in Italia e all'estero. In un paio di casi l'informazione riguarderà non meglio precisate "le politiche comunitarie europee".

Quasi mai, nella prosa contrattuale, ricorre il termine "delocalizzazione" per descrivere processi di decentramento produttivo, sia nazionale che internazionale. Un raro esempio dell'uso dell'espressione "delocalizzazione" si ritrova nel testo del Gruppo Ratti, dove l'informazione viene espressamente intesa come

“scambio” e non come mera comunicazione unilaterale, come parrebbe invece di poter desumere dalla lettera della maggior parte dei testi.

L’informazione può essere preventiva o consuntiva, e diversamente articolata a seconda dei vari livelli in cui può dipanarsi un assetto societario (gruppo, azienda, reparto). L'informazione preventiva in materia di *investimenti e scelte strategiche dell'azienda* ricorre assai frequentemente negli accordi del settore chimico. Per quello che invece concerne *l'innovazione tecnologica e l'organizzazione del lavoro*, scorgiamo al momento due ordini di opzioni: da un lato ci sono accordi in cui viene sancito un diritto di informazione preventiva alla fase di attuazione del progetto, che può essere riconosciuto in capo alle organizzazioni sindacali generalmente intese, alle rappresentanze aziendali, o alle apposite commissioni paritetiche; dall'altro ci stanno gli accordi in cui la costituzione di gruppi di lavoro dovrebbe presiedere ad un diverso modo, più partecipato, di organizzare il lavoro[161].

Ciò ha implicazioni rispetto ai titolari di questo esercizio. Essi sono per lo più i rappresentanti sindacali unitari, ma anche i coordinamenti di gruppo o i sindacati territoriali di categoria quando l’assetto proprietario trascende la singola azienda o unità produttiva. Sempre più diffuse, ormai da parecchi anni, sono gli organismi paritetici, costituiti come sedi specializzate e propedeutiche di confronto su temi specifici. Quasi tutti i grandi gruppi sono oggi dotati di strutture di questo genere, la cui funzione prepara e non sostituisce la negoziazione sindacale come sede e procedure privilegiata di risoluzione delle controversie collettive.

A differenza dei diritti di informazione, esercitati dagli organismi di rappresentanza sindacale del personale, le commissioni paritetiche paiono poter realizzare modalità meno unilaterali di scambio, consentendo quella “consultazione” altrimenti rimossa dalla stragrande maggioranza dei testi. Un dato che rileviamo con preoccupazione, cui fa il paio l’assoluta insignificanza con cui ricorre ormai – nella contrattazione aziendale – ogni richiamo alla vecchia nozione di esame congiunto, ben presente nella contrattazione successiva alla seconda metà degli anni ’70. Un arretramento – ci pare – in quanto riduce i riferimenti spesso enfatici ai c.d. sistemi partecipativi, ad un mero diritto di informazione, conseguito soltanto nei casi più virtuosi in modo tempestivo e sufficientemente circostanziato.

[161] A questo approccio vanno ascritte le tecniche di *human relations* e *human engineering*, la "scoperta" dei gruppi informali, l'istituzione del *counselling*, la costituzione dei *work team*, dei circoli di qualità.

Va' rilevato come le tematiche "internazionali" di una azienda, o più comunemente di un gruppo, vengono rinviate a quelle sedi specializzate di incontro, rappresentate oggi dai CAE Strutture che, come abbiamo già avuto modo di vedere, riguardano un numero modesto di grandi gruppi italiani ma che invece impegnano già un significativo numero di delegati del nostro paese in seno a CAE di gruppi esteri presenti in Italia (v. cap. IV). Segnaliamo anche il caso di un grande gruppo della distribuzione, come Coin, che nell'attesa di costituire un proprio CAE, si è impegnato a fornire alle segreterie nazionali delle oo.ss. informazioni e documentazioni circostanziate sull'andamento dei programmi e delle strategie aziendali a livello europeo, allargando l'incontro anche a rappresentanti sindacali dei paesi esteri interessati.

4. I diritti di informazione e consultazione: profili giuridici e aspetti problematici

Il modo con cui un tema viene fatto oggetto di procedure partecipative cambia in ragione di almeno due fattori:

a) il *momento* in cui l'informazione e la consultazione vengono avviati, se cioè questo avviene nell'impostazione dei problemi *(problem setting)*, oppure soltanto al momento della loro soluzione *(problem solving)*;

b) la *classe decisionale,* strategica, amministrativa, operativa, cui appartiene la materia oggetto di procedure partecipative.

Per quello che riguarda il primo punto, il modello più avanzato di contrattazione prevede un'informazione preventiva, *prima cioè della fase esecutiva del progetto,* in termini chiari e comprensibili anche a non esperti. E' un problema assolutamente centrale e che riguarda indistintamente – anche all'estero – tutte le esperienze di partecipazione e codeterminazione. Il più delle volte non esiste alcun dato formale in grado di individuare chiaramente il momento iniziale in cui l'impresa avvia un progetto di cambiamento, ed è quindi estremamente difficile vincolare tassativamente quest'ultima all'adempimento tempestivo dell'obbligo di darne comunicazione alle organizzazioni sindacali. Di conseguenza, questo problema rimane al momento lasciato alle dinamiche relazionali esistenti all'interno di ciascuna esperienza produttiva.

Quanto alla classe decisionale, di norma solo al livello operativo esiste un certo grado di bilateralità decisionale. Nell'attuale fase di superamento dei paradigmi organizzativi taylor-fordisti, la partecipazione dei lavoratori è cresciuta, sia pure in modo differenziato e controverso, in modo anche assai rilevante su questioni specifiche dell'organizzazione ed esecuzione del lavoro. Di contro,

nelle classi decisionali strategiche concernenti investimenti, ideazione e modellizzazione tecno-organizzativa, strategie produttive, si rimane ancora a livello della semplice informazione. Le rappresentanze dei lavoratori non sono in grado di effettuare alcun controllo e condizionamento complessivo sulle scelte strategiche fondamentali dell'impresa.

Questo discorso vale anche per *i livelli della partecipazione*, che conoscono un certo potenziamento alla base della piramide dell'impresa e un indebolimento al vertice.

I livelli sono normalmente due, per lo meno nei grandi gruppi industriali (nazionale aziendale). A livello nazionale i diritti di informazione e consultazione possono riguardare le strategia generali di investimento, la situazione occupazionale, gli interventi in materia di azioni positive, salute e sicurezza, formazione professionale; a livello aziendale gli stessi diritti riguardano normalmente le implicazioni delle innovazioni tecnologiche introdotte dall'azienda sull'organizzazione e l'ambiente di lavoro.

Alcuni contratti collettivi nazionali di categoria stabiliscono che l'esercizio dei diritti non può avere per oggetto materia già acquisita ad un altro livello contrattuale. Questo principio generale è stato sancito dal protocollo di intesa del 23 luglio 1993.

Quanto ai livelli di vertice dell'impresa societaria, la "via italiana alla democrazia industriale" conferma anche in questi anni (con qualche eccezione, come la Uil, che da anni invoca la trasformazione del nostro sistema societario nel modello dualistico tedesco), la scelta per una partecipazione sindacale che si mantiene esterna ed autonoma nei riguardi degli organismi societari. In passato però questo non ha mai significato la rinuncia al controllo democratico sulle politiche complessive dell'impresa[162]. La programmazione economica, l'obiettivo di un governo democratico dell'economia, sono state le risposte con cui si è cercato di tenere insieme micro e macro, democrazia industriale e democrazia economica.

Di questa preoccupazione, nelle proposte e nelle esperienze di questi anni, non sembra esserci più alcuna traccia. Se nell'epoca della globalizzazione economica il dislocamento nell'impiego di investimenti e manodopera costituisce la sfida, il nodo cruciale, con cui deve confrontarsi ogni credibile prospettiva di democrazia industriale ed economica, occorre avere il coraggio di riconoscere che

[162] Dal progetto D'Aragona-Morandi sui Consigli di gestione dell'immediato dopoguerra, al *Piano d'impresa* della Cgil della fine degli anni '70, ai prorocolli pubblici degli anni ’80, il movimento sindacale italiano ha sempre colto la necessità di mantenere salda l'unione fra la dimensione aziendale dei problemi, ed il perseguimento di un coordinamento sovraziendale della strategia di controllo sull'impresa.

non c'è procedura partecipativa al mondo (noi perlomeno non la conosciamo), certamente non in Italia, che possa condizionare o addirittura codeterminare la scelta di una grande azienda, magari multinazionale, di spostare investimenti e stabilimenti in quelle regioni o in quei paesi che offrono condizioni più favorevoli all'impresa nell'impiego della forza lavoro.

Dal lato debitorio non dovrebbero sussistere problemi quando il datore di lavoro è una piccola o media impresa, in cui la conduzione è facilmente riconducibile alla persona del proprietario. Le cose si complicano notevolmente nel caso – sempre più frequente nel quadro della globalizzazione economica – in cui l'azienda, nella quale sono attivabili diritti di informazione ed esame congiunto, faccia parte di un gruppo, magari transnazionale, il cui centro decisionale effettivo o è situato all'estero, oppure non è nemmeno ricostruibile in base alle ramificazioni molto contorte della moderna impresa di gruppo, della grande corporation transnazionale. In questi casi la possibilità di interagire in modo partecipativo coi vertici di una società, quelli che decidono veramente le sorti di un'azienda e dei suoi addetti, sfuma in una dimensione che conferisce al potere dell'impresa connotati sistemici, quasi virtuali. Attraverso lo schermo della personalità giuridica, in una dimensione sempre più transnazionale, l'impresa di gruppo è oggi in grado di rendere "invisibili" i luoghi effettivi del comando, producendo una sorta di "sparizione" dei soggetti e dei luoghi tradizionali in cui lavoratori e sindacati avevano appreso ad organizzare il loro contropotere.

Per quello che concerne i titolari attivi dei diritti di informazione e consultazione, è da ritenere che essi siano innanzitutto quelli collettivi della rappresentanza sindacale dei lavoratori. Essi appartengono alla categoria dei diritti strumentali di cui le organizzazioni dei lavoratori si servono per conseguire l'interesse collettivo alla stabilità dei livelli occupazionali (gestione delle eccedenze, contratti "atipici") e al controllo sulla prestazione di lavoro (organizzazione del lavoro, ambiente, tempi). Su questa gamma di materie, l'interesse individuale non può che risultare mediato dalla titolarità sindacale a rappresentare l'interesse collettivo. Il diritto individuale all'informazione va riconosciuto e potenziato, e ciò in ragione delle nuove caratteristiche che, in epoca post-fordista e post-taylorista, assume sia l'organizzazione del lavoro dentro l'impresa, che il mercato del lavoro nel suo complesso. E' giusto che ogni singolo lavoratore possa disporre di tutte le informazioni necessarie per potersi muovere più agevolmente sia nell'impresa che nel mercato[163]. Ma questo non deve indurre nell'errore di considerare che a problemi collettivi (la

[163] Sull'argomento v. P. Ichino, *Lavoro e mercato*, Mondadori, 1996.

disoccupazione; i nuovi saperi; le nuove caratteristiche della produzione e dell'organizzazione del lavoro) si possano fornire risposte esclusivamente individuali. Una buona formazione professionale è condizione necessaria ma non sufficiente a stabilire rapporti di potere più equilibrati tra detentori dei mezzi di produzione e singoli erogatori di forza lavoro. La presenza organizzata di un soggetto collettivo che rappresenti l'insieme dei lavoratori, pur fra mille difficoltà, costituisce ancora una condizione ineludibile per arginare il potere di comando che l'impresa – oggi più di ieri – è in grado di esercitare egemonicamente sul lavoro e sulla società.

Come identificare il soggetto dotato della titolarità rappresentativa necessaria all'esercizio dei diritti sindacali di informazione ed esame congiunto? L'inattuazione dell'art. 39 Cost. (eccetto il primo comma) ha lasciato un lungo vuoto nel nostro ordinamento formale delle relazioni industriali[164]. Il criterio del sindacato maggiormente rappresentativo, così come formulato dal vecchio art. 19 dello Statuto, ha mostrato una tenuta complessiva – sia pure calante – fino alla metà degli anni '80, quando matura la crisi dell'unità di azione delle grandi confederazioni, e il modello informale dei Consigli mostra di aver esaurito gran parte della sua originaria spinta propulsiva. L'esito dei referendum in materia sindacale del 1995 ha di fatto sancito l'obsolescenza e il superamento del principio formulato dal legislatore del 1970.

Il posto dei vecchi Consigli di fabbrica è stato ricoperto dalla Rsu, anch'esso organo elettivo di tutti i lavoratori, iscritti e non iscritti al sindacato, ma il cui potere rappresentativo e negoziale è stato parzialmente ridimensionamento a favore del sindacato esterno. Il protocollo del 23 luglio 1993 conferisce alle Rsu tanto il potere – non esclusivo – di agente negoziale, quanto la titolarità dei diritti di informazione ed esame congiunto.

Accanto alle Rsu – lo abbiamo già detto – i rapporti collettivi in azienda vedono da qualche tempo l'emersione di organismi, non del tutto nuovi, ma che in tema di informazione e consultazione vengono ad assumere un ruolo di crescente rilievo: le commissioni paritetiche. A partire dalla stagione dei protocolli pubblici degli anni '80, il sistema c.d. *partecipativo* italiano si è realizzato anche attraverso l'istituzione di questi organismi a composizione mista. La loro costituzione e diffusione costituisce un dato fra i più caratteristici della contrattazione collettiva degli ultimi quindici anni.

---

[164] E' noto infatti come nella maggior parte dei paesi con sistemi avanzati di relazioni industriali l'organo elettivo dei lavoratori in azienda dispone di poteri di controllo e di partecipazione in senso ampio, restando una prerogativa delle associazioni sindacali esterne (territoriali e settoriali) la contrattazione vera e propria, in particolare quella in materia sindacale

Formalmente, le commissioni non sono concepite per sostituire la contrattazione collettiva, bensì per prepararne l'attività, fungendo da organi specializzati di supporto tecnico informativo. Questa funzione informativa/partecipativa rimane pertanto distinta dall'attività negoziale, che si confermerebbe ancora come il perno centrale del sistema delle relazioni industriali. Lo scopo principale dei comitati consiste nel "favorire un confronto non drammatico" fra le parti. I comitati paritetici rappresentano i luoghi e gli strumenti attraverso i quali si tende sempre più ad attivare i processi di cooperazione e concertazione interni all'impresa, e a sviluppare nuove capacità cognitive atte alla soluzione di problemi e alla presa di decisioni[165]. I compiti delle commissioni sono di natura tecnica, e variano sostanzialmente a seconda se in esse prevalgono orientamenti di tipo integrativo *(problem solving)*, oppure volti alla stessa definizione consensuale dei problemi da affrontare e risolvere congiuntamente *(problem setting*).

Un'altra grande differenza sarà determinata dal fatto di disporre anche del potere di deliberare, o piuttosto di svolgere funzioni di consultazione, studio, proposta, finalizzati all'attività negoziale. Queste ultime funzioni restano di gran lunga le più comuni, mentre sono ancora rari gli accordi in cui viene previsto un potere di deliberare esecutivamente da parte delle commissioni.

Nelle imprese di gruppo le commissioni si articolano su più livelli: in genere aziendale e di coordianamento. Generalmente la loro costituzione avviene *ad hoc*, su materie come la sicurezza e l'ambiente, nuove tecnologie e organizzazione del lavoro, l'inquadramento professionale, l'orario, la qualità, le pari opportunità uomo-donna, la mensa e i servizi. Investimenti e scelte strategiche dell'impresa restano invece nell'ambito delle comunicazioni periodiche che le aziende forniscono alle rappresentanze sindacali.

I comitati prevedono normalmente una rappresentanza paritetica fra l'azienda e le rappresentanze sindacali. La formula più diffusa è stata sinora quella del "tre più tre", con la rappresentanza sindacale ripartita pariteticamente fra le tre maggiori confederazioni. Tale prassi è un portato del modello sindacale normativo egemone negli anni '70, quello appunto del sindacato maggiormente rappresentativo. Esso postulava il passaggio del principio della "proporzionalità costituzionale" (in cui gli iscritti o gli elettori si contano e quindi si pesano, determinando differenze in termini di potere), a quello della "pariteticità", nella quale contano in uguale misura soltanto le "sigle",

[165] A. Perulli, *op. cit.*, 1991.

senza tener conto del grado di verifica della consistenza specifica di ciascuna organizzazione[166].

Oggi occorre ritrovare momenti certi in cui porre sotto verifica l'esercizio del mandato e la effettiva rappresentatività delle organizzazioni. Una legge sulla rappresentanza sindacale, sul genere di quella in vigore nel pubblico impiego (D.lgs. 396/97), consentirebbe di fondare su basi più solide e trasparenti le procedure elettive, con ripercussioni su tutta l'area dei rapporti collettivi, a cominciare da quelli che ineriscono all'efficacia dei contratti.

[166] B. Caruso, *op. cit.*

Allegato

SCHEDA RIEPILOGATIVA DEI TESTI AZIENDALI UTILIZZATI PER QUESTA RASSEGNA

Codici etici di condotta adottati da imprese italiane*(un campione[167]):*

1. Fiat (1993; 1997)
2. Gucci (1998)
3. Ferrovie dello Stato (1998)
4. Glaxo Wellcome Italia (1999)
5. Borsa Italiana Spa
6. Bassetti (2000)
7. Acea di Roma (2001)
8. Marzotto
9. Mondadori (2002)
10. Einaudi
11. RCS
12. Telecom e Tim (2003)
13. Fila (prodotti per scuola e cancelleria)
14. Ansaldo Energia (Fimeccanica)
15. Pirelli
16. Enel (2004)
17. Gruppo Edison
18. Impreglio
19. Generali
20. San Paolo Imi
21. BNL
22. Banca Antonveneta
23. Banca Fideuram
24. Co.Tral del Lazio
25. Meridiana
26. AirOne
27. Pinifarina

[167] Le aziende del settore tessile-abbigliamento-calzaturiero (TAC) recepiscono la norma del CCNL inerente all'adozione e al rispetto di codici etici di condotta (Protocollo n. 2 del CCNL tessile, intitolato "*Dichiarazione sul commercio internazionale, tessile-abbigliamento, sul traffico di perfezionamento passivo e sul codice di condotta per il rispetto dei diritti umani fondamentali e l'eliminazione dello sfruttamento del lavoro minorile nelle attività economico-produttive internazionali"*(v. cap. 3.7).

28. Sogei
29. Fila (2005)

Responsabilità sociale di impresa *(un campione)*:

1. Gucci
2. Artsana
3. Sanpaolo Imi,
4. Monte dei Paschi,
5. Adriatica
6. Coop Consumatori Nordest
7. Technogym
8. Philips (Italia)
9. AAB (Italia)

Accordi internazionali di gruppo di imprese italiane *(totale):*

1. Benetton, tessile-abbigliamento (1994, 1999),
2. Artsana, tessile et al. (1997; 2003)
3. Merloni, metalmeccanica (2001)
4. Eni, chimica (2001)
5. ST Microelectronics, meccanica-elettronica (2003)

CAE di imprese italiane *(totale):*

1. Assicurazioni General Spa.
2. Alitalia
3. Antibioticos
4. Autogrill Spa
5. Barilla Group
6. Bolton Italia (ex Trinity)
7. Burgo Spa
8. CF Gomma
9. Conserve Italia S. Coop
10. Dayco
11. ENI (integrato Polimeri Europa S.r.l.)
12. Ferrero
13. Fiat
14. General Electric Power Systems
15. Gruppo Conserve Italiane
16. Gucci
17. H.J. Heinz
18. Italcementi Spa
19. Lucchini
20. Marazzi Ceramiche Spa
21. Merloni Elettrodomestici Spa
22. Marzotto

23. Miroglio Tessile Spa
24. Menarini
25. Parmalat
26. Pirelli
27. Riva
28. Reno di Medici (ex Saffa)
29. Same Deutz Fahr Group SPA
30. Saronio
31. Snaidero
32. STMicroelectronics
33. TNT Automotive Logistics
34. Whirlpool
35. Vincenzo Zucchi S.p.A.

Contratti aziendali e globalizzazione *(un campione):*

1. ABB, SAE Sadelmi, meccanici, 5/4/2000;
2. Graziano Trasmissioni, meccanici, 21/4/2000;
3. CESAB Carrelli Elevatori, meccanici, 22/05/2000;
4. Coopsette Scrl., meccanici, 19/06/2002,
5. Merloni Elettrodomestici, meccanici, 14/3/2003;
6. Gruppo Same Deuts-Fahr, meccanici, 25/9/2003,
7. Candy, meccanici, 19/1/2005;
8. Parmalat, alimentaristi, 10/3/2000;
9. Barilla, alimentaristi, 14/11/2002 e 20/9/2003;
10. San Benedetto, alimentaristi, 26/3/2003
11. Birra Peroni, alimentaristi, 16/7/2003;
12. Conserve Italia Coop, alimentaristi, 10/11/2003;
13. Gruppo Ratti, tessili, 24/10/2001;
14. De Rigo, tessili, 1/1/2000;
15. Natuzzi, legno-mobile, 9/6/2005;
16. Gruppo Ideal Standard, chimica, 9/2/2000
17. Osram Treviso, chimici, 27/9/2005;
18. Marazzi, ceramiche, 1/8/2000
19. Ceramiche Provenza, ceramiche, 29/3/2001
20. Ri.Wal, ceramiche, 29/6/2000
21. Michelin Italians (Cuneo),gomma-plastica, 27/9/2005;
22. Bridgestone Italia (Bari), gomma-plastica, 21/10/2005
23. Gros Market Bombardini, commercio, 21/9/2000
24. Coin, commercio, 19/9/2002