

La contrattazione collettiva nelle imprese transnazionali

Fausta Guarriello (Università di Chieti-Pescara)

Introduzione

Il tema della contrattazione collettiva transnazionale è uno dei più problematici per il diritto del lavoro a causa della sua dimensione transnazionale e dell'assenza di un quadro legale di riferimento, sia a livello nazionale che sovranazionale (europeo e internazionale). Considerato come un "oggetto non identificato"¹, esso presenta contorni fluidi, non ancora ben definiti. La sua apparizione giusto trent'anni fa (nel 1988 è stato stipulato il primo accordo-quadro transnazionale dal gruppo francese BSN-Danone) ha dato origine a un movimento di accordi transnazionali che si è rafforzato nel tempo, soprattutto negli anni 2000, sino a raggiungere il numero significativo di più di 300 accordi, riguardanti circa 10 milioni di lavoratori nel mondo². Si tratta ovviamente di una dimensione modesta se confrontata alla pervasività assunta dalla globalizzazione economica e alla dinamica occupazionale delle imprese multinazionali, che ne sono le principali protagoniste. Tuttavia appare significativo di una tendenza in costante ascesa, che richiede grande attenzione da parte dei giuristi del lavoro, i cui studi rimangono ancora perlopiù ancorati alla dimensione nazionale.

¹ M.A. Moreau, 2017.

² Dati ETUC, 2016, sulla base della banca-dati della Commissione Europea e dell'ILO, aggiornati dopo il 2015 con fonti diverse: vedi U. Rehfeldt, 2018, che riporta la cifra di 330 *Transnational Collective Agreements-TCAs* (aprile 2018), oltre il 90% dei quali firmati da imprese multinazionali a casa-madre europea.

La contrattazione collettiva transnazionale costituisce un tema di frontiera, che investe diversi settori disciplinari (sociologia, relazioni industriali, scienze manageriali, diritto internazionale) e che esige un metodo di trattazione interdisciplinare e l'utilizzo di diversi strumenti di analisi nonché del supporto di indagini empiriche che, ad integrazione del dato giuridico formale, rivelino la complessità delle esperienze di negoziazione e di implementazione degli accordi-quadro transnazionali, tenendo conto dei diversi contesti di riferimento e delle strategie delle parti sociali. Di fronte a processi di crescente internazionalizzazione e de-territorializzazione delle imprese, esternalizzazioni, mutamenti organizzativi favoriti dai processi di liberalizzazione del commercio e dall'innovazione tecnologica, crescente competizione da costi, ma anche da innovazione dei prodotti e dei processi, strategie di comunicazione e di customer satisfaction, rispetto dei diritti umani e dei diritti fondamentali sul lavoro, la contrattazione collettiva transnazionale cerca di affrontare i problemi che si pongono nella dimensione transnazionale, in quello spazio giuridico globale che travalica i confini del diritto nazionale, inventando soluzioni su basi volontarie.

Si tratta di forme sperimentali di regolazione di natura privata ma che per alcuni tratti poggiano su dispositivi di diritto pubblico. La crescente ibridazione tra forme regolative privato-collettive e pubbliche, quali fonti di ispirazione, meccanismi di supporto istituzionale, contenuto di base degli accordi-quadro, supporto alla loro effettività, costituisce una delle caratteristiche salienti dell'attuale sviluppo dei Transnational Collective Agreements (TCAs). La contaminazione tra strumenti provenienti da fonti diverse, soprattutto di soft law, e il loro adattamento a bisogni regolativi specifici dei singoli accordi, appare il risultato di una combinazione di esperienze sedimentate, di processi di apprendimento e della ricerca di meccanismi affidabili per assicurarne l'effettività; così come della crescente attenzione a comportamenti socialmente responsabili delle imprese che operano su scala globale, attraverso il miglioramento dei meccanismi volontari di responsabilità sociale dell'impresa (RSI) e la previsione di meccanismi di risoluzione delle controversie che mirano ad innalzare il livello di compliance. La legge francese del marzo 2017 va in questa direzione, sancendo un principio di responsabilità delle grandi imprese per i danni provocati dalla violazione dei diritti umani e della protezione dell'ambiente fuori del territorio

dello Stato. La legge impone alla società-madre o all'impresa committente un "dovere di vigilanza" nei confronti delle attività poste in essere dalle filiali e dalle imprese di fornitura e subappalto, da realizzarsi tramite un piano di sorveglianza sui rischi prevedibili e un comportamento di "due diligence". Tali strumenti possono essere considerati un modo indiretto di assicurare l'effettività di accordi-quadro transnazionali³ che riguardano obblighi negoziali di rispetto dei diritti fondamentali del lavoro sia nelle filiali della società-madre, che nelle catene di fornitura globali (di fatto circa il 70% dei TCAs ha un campo di applicazione che si estende ai principali fornitori e subappaltanti)⁴.

L'evoluzione delle prassi di negoziazione transnazionale

La dinamica degli accordi-quadro transnazionali (TCAs), siglati tra la direzione di un'impresa multinazionale e uno o più soggetti in rappresentanza dei lavoratori, innanzitutto federazioni di settore, europee o internazionali, ma anche comitati aziendali europei o uno o più sindacati nazionali, ha conosciuto una notevole diffusione dopo gli anni 2000. La stragrande maggioranza degli accordi-quadro transnazionali (il 93%) riguarda imprese multinazionali a casa-madre europea (soprattutto tedesca e francese, ma le imprese spagnole hanno conquistato negli ultimi anni la terza posizione), mentre un numero ridotto di accordi riguarda imprese multinazionali extra-europee provenienti da: USA, Canada, Brasile, Russia, Sud Africa, Malesia, Indonesia, Australia, Nuova Zelanda e Giappone.

Si tratta di accordi volontari, stipulati al di fuori di un quadro giuridico vincolante, sia a livello europeo che internazionale, stante l'assenza di una disciplina legale che definisca le regole

³ I. Daugareilh, 2017; M.A. Moreau, 2017.

⁴ F. Hadwiger, 2015; F. Hadwiger, 2018; S. Marassi, 2018; M. Murgo, 2018; T. S. Friedrich, F. Lopes De Oliveira, A.E. De Oliveira Neto, 2018.

per la loro conclusione e applicazione, con riguardo ai soggetti legittimati, al mandato, alla forma, all'efficacia degli stessi, agli strumenti di monitoraggio e controllo sull'attuazione, alle modalità di composizione delle controversie. In assenza di un quadro giuridico pertinente, e in mancanza altresì di regole nazionali volte a disciplinare gli effetti sul piano interno di accordi negoziati a livello transnazionale, tali accordi operano in una situazione di vuoto normativo, dotati della sola forza giuridica che le parti negoziali riconoscono loro.

Nel campo delle relazioni collettive di lavoro questa situazione di vuoto normativo non impedisce alle parti sociali di creare un proprio ordinamento giuridico, secondo la teoria elaborata da Santi Romano sulla pluralità degli ordinamenti giuridici⁵, adottata poi da Gino Giugni attraverso la nozione di “ordinamento intersindacale” basata sul principio di autonomia collettiva⁶. Con il contratto collettivo le parti sociali creano un proprio sistema di regole, strumenti, procedure, istituzioni congiunte, attraverso cui governano le relazioni industriali, prevedendo meccanismi rimediali in caso di violazione degli accordi.

La situazione di incertezza giuridica nella quale lievitano tali accordi non va quindi sovrastimata: essi sono dotati dell'efficacia giuridica propria del contratto che, sia nella tradizione di *common law* che negli ordinamenti di *civil law*, ha forza di legge tra le parti⁷. Sono le parti stesse a definirne il campo di applicazione, i diritti e obblighi reciproci, la durata e le condizioni di rinnovo, le forme di monitoraggio e controllo della sua attuazione. Si tratta di regole procedurali tipicamente rientranti nella cd. parte obbligatoria del contratto collettivo, volte a stabilire congiuntamente regole e procedure cui le parti si atterranno nella fase di negoziazione e di implementazione dell'accordo transnazionale.

Di particolare interesse, nell'attuale fase di sviluppo di pratiche negoziali transnazionali (con la sigla di oltre 300 accordi-quadro transnazionali), è l'attenzione posta alla loro effettiva

⁵ S. Romano, 1918.

⁶ G. Giugni, 1960.

⁷ A. Van Hoeck, 2017; S. Scarponi, 2018.

implementazione, che ha costituito sinora il “tallone d’Achille” di queste pratiche⁸. Si assiste così a un irrobustimento delle regole sull’informazione circa il contenuto degli accordi in tutte le filiali dell’impresa e presso i sindacati locali, sul monitoraggio congiunto della loro applicazione, sulla trattazione dei reclami secondo una logica *bottom-up*, sulla formazione congiunta, su meccanismi di *reporting* periodico e di visite nelle filiali locali. La stessa tendenza a includere nel campo di applicazione degli accordi transnazionali le catene di fornitura e sub-appalto utilizzate dall’impresa multinazionale, e i meccanismi sanzionatori previsti per la violazione degli accordi da parte di imprese terze legate da rapporti contrattuali, accentua la dimensione procedurale-istituzionale di tali accordi, sì da configurare il nucleo di un sistema di relazioni industriali transnazionali.

Alla definizione di tale quadro contribuiscono, sia pure in via indiretta, una molteplicità di fonti: in primo luogo la direttiva n. 38/2009 sui comitati aziendali europei (CAE), che ha aggiornato la direttiva istitutiva dei CAE n. 45/1994, contribuendo a rafforzare i diritti di informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori nelle imprese transnazionali e a fungere da volano per la contrattazione collettiva di accordi nelle imprese multinazionali, nonché a favorire l’allargamento in via volontaria della rappresentanza ai lavoratori di filiali extraeuropee tramite la creazione di comitati di impresa mondiali (*Global Work’s Councils*). L’esistenza nell’Unione europea del CAE e l’abitudine al confronto e al dialogo sociale tra direzione dell’impresa multinazionale e CAE hanno favorito lo sviluppo di pratiche negoziali *praeter legem* soprattutto nelle multinazionali a direzione europea, che costituiscono, non a caso, la stragrande maggioranza delle imprese firmatarie di accordi-quadro transnazionali.

L’obbligo previsto dalla direttiva europea di negoziare l’istituzione, la composizione e le attribuzioni del CAE ha costituito il nucleo originario della contrattazione nell’impresa transnazionale, che ha contribuito alla strutturazione degli attori a questo livello. Tuttavia questo marchio di origine ha sollevato il problema di chi fosse legittimato a negoziare e firmare i TCAs in rappresentanza dei lavoratori. Si tratta di una questione ancora aperta, in ragione dei diversi

⁸ I. Daugareilh, 2017.

sistemi nazionali di rappresentanza, che attribuiscono il potere di negoziare accordi di livello aziendale a organismi rappresentativi dei lavoratori nell'impresa, come i consigli di impresa, ovvero a rappresentanti sindacali. La proiezione transnazionale di sistemi di rappresentanza nazionali diversi, già evidenziata nei diversi meccanismi di elezione o di nomina dei rappresentanti nazionali dei lavoratori in seno al CAE, è resa evidente dalla prevalenza di TCAs firmati dal Comitato aziendale europeo (o mondiale) nelle imprese multinazionali di origine tedesca, dai sindacati nelle multinazionali a casa-madre francese⁹. La questione ha a che vedere con la diversa concezione dell'accordo aziendale, come risultato di una dinamica partecipativa all'interno dell'impresa (es. i diritti di informazione e consultazione) o come strumento di composizione del conflitto.

In generale, la concentrazione di un numero rilevante di TCAs in imprese multinazionali europee è considerato il frutto del clima positivo di dialogo sociale che caratterizza la casa-madre¹⁰, così come del ruolo che i sistemi nazionali di relazioni industriali e il quadro istituzionale europeo riconoscono al dialogo sociale a livello di impresa¹¹. La situazione è completamente diversa per le imprese multinazionali di provenienza extra-europea, dove è completamente rimesso ai rapporti di forza¹²: spesso in un clima apertamente antisindacale, l'accordo è il risultato di lunghi processi di negoziazione volti a por fine a campagne di mobilitazione e a strategie giudiziali tese a denunciare la violazione di diritti fondamentali da parte dell'impresa multinazionale all'interno dei confini nazionali o in paesi terzi.

⁹ U. Rehfeldt, 2018.

¹⁰ Tra i contributi presentati al Congresso dell'ISLSSL di Torino 2018, si veda: E. Ales; S. Guadagno; R. Moll Noguera, G. Rojas Rivero,

¹¹ T. Treu, 2018.

¹² Il diverso contesto istituzionale è illustrato da P. Smit, 2018; J. Rosembaum Rimolo, 2018.

In secondo luogo, tra le fonti internazionali di ispirazione per gli accordi-quadro transnazionali si segnalano i principi direttivi OCSE sulle imprese multinazionali (1976), di recente revisionati e rafforzati circa gli obblighi di vigilanza degli Stati sulle imprese multinazionali; la Dichiarazione tripartita OIL sulle multinazionali (1977), aggiornata nel 2017 al fine di includere tra i principi-guida il concetto di *due diligence* nelle relazioni contrattuali con imprese terze e la promozione dell'agenda sul lavoro dignitoso e il rispetto dei diritti umani nelle catene di fornitura globali; il Global Compact del 2000 e i Principi-guida delle Nazioni unite su imprese e diritti umani del 2011. Sebbene si tratti di strumenti di *soft law*, a carattere non vincolante, tali fonti hanno favorito la diffusione di una cultura di dialogo sociale e la promozione delle convenzioni sui diritti fondamentali nelle imprese multinazionali, anche attraverso gli strumenti propri della responsabilità sociale d'impresa, quali carte e codici di condotta, di cui gli accordi-quadro transnazionali di nuova generazione sembrano costituire lo sviluppo¹³.

Una certa continuità con le pratiche di RSI è ravvisabile infatti nei contenuti degli accordi-quadro transnazionali, basati sul rispetto delle convenzioni fondamentali dell'OIL di cui alla Dichiarazione del 1998 (in materia di libertà sindacale e contrattazione collettiva, divieto di lavoro forzato, di lavoro infantile, di discriminazioni), ma anche sulla tutela della salute e sicurezza del lavoro, sui lavoratori migranti, sul salario decente, anche nelle imprese di fornitura e sub-appalto; sulla formazione, sulle pari opportunità, e talora persino su voci salariali legate alla *performance* dell'impresa a livello globale. Nel passaggio dagli strumenti unilaterali della RSI agli accordi-quadro negoziati con le federazioni internazionali di settore (GUFs) non solo i contenuti sostanziali tendono ad assumere natura più propriamente negoziale¹⁴, ma anche le procedure di controllo e monitoraggio sull'implementazione degli accordi tendono ad acquisire la forza obbligatoria del contratto e –almeno tendenzialmente- una più marcata effettività, rimessa alla capacità di controllo

¹³ Il collegamento tra TCAs e RSI è ampiamente riconosciuto dagli studiosi: v. I. Daugareilh, 2017. Tra i contributi presentati al Congresso di Torino: S. Rodriguez Gonzalez; C. Molina Navarrete; M. Giaconi, L. Giasanti, S. Varva; Y. Erkens.

¹⁴ D. Gottardi, 2018; S. Scarponi, 2018.

esercitata dalle federazioni sindacali globali tramite le organizzazioni locali affiliate e alla capacità di influenza dell'impresa multinazionale sul *management* locale.

E' proprio nella fase di implementazione degli accordi-quadro, per loro natura incompleti e bisognosi di processi di appropriazione a cascata (in realtà poco praticati), realizzati per via negoziale o tramite direttive imposte dalla direzione centrale al *management* locale dell'impresa multinazionale, che ne recepiscano i contenuti e che dispongano i mezzi di trattazione dei reclami contro la violazione degli stessi, che appare necessario il radicamento a livello locale dell'organizzazione sindacale e la sua capacità di gestire l'accordo. E' in questa fase che si riscontrano le maggiori criticità, sia con riguardo alle difficoltà di riconoscimento dell'interlocutore sindacale a livello locale in molte realtà di paesi in via di sviluppo ma anche in alcuni Stati degli U.S.A., sia con riguardo al controllo delle condizioni imposte dagli accordi-quadro alle imprese locali di fornitura e subappalto, spesso di piccole e piccolissime dimensioni.

In positivo va sottolineato come la centralità riconosciuta negli accordi-quadro transnazionali al rispetto delle convenzioni OIL sulla libertà e rappresentanza sindacale e sulla contrattazione collettiva costituisca un pre-requisito indispensabile al corretto funzionamento dei meccanismi di monitoraggio e controllo dell'applicazione dei TCAs¹⁵. Dove le procedure di monitoraggio e controllo vengano correttamente implementate, ciò contribuisce in maniera significativa alla crescita della sindacalizzazione in molte aree del mondo (v. il vertiginoso aumento dell'affiliazione sindacale nel settore alimentare e delle costruzioni in America Latina, o nel settore tessile e dell'abbigliamento in Asia).

E' nel rapporto tra dimensione globale e dimensione locale che si gioca la difficile scommessa di questi accordi. Negli studi di caso realizzati appare chiara la consapevolezza degli attori circa l'importanza di collegare la sigla dell'accordo transnazionale ad una capillare diffusione dei suoi contenuti presso le articolazioni dell'impresa e i rappresentanti locali dei lavoratori e alla promozione di una formazione congiunta ai diversi livelli. Più che a una valenza meramente

¹⁵ Questo aspetto è stato particolarmente sottolineato da studiosi come M. K. Garcia Landaburu and G. P. Rojas Rivero.

reputazionale¹⁶, la conclusione di un accordo quadro transnazionale sembra rispondere oggi a problemi riguardanti la prevenzione e la gestione dei conflitti a livello locale, la qualità della produzione, il miglioramento della produttività su scala globale e la veicolazione della cultura d'impresa¹⁷. Di qui il rilievo strategico della dimensione locale per la prima segnalazione e trattazione dei reclami e la composizione dei conflitti, per poi accedere al livello nazionale e internazionale. Di qui pure l'interesse al riconoscimento e al coinvolgimento del sindacato come interlocutore del *management* locale nella gestione dell'accordo. Rilevante al riguardo la sottolineatura da parte dei soggetti firmatari di come la partecipazione congiunta al processo di valutazione dello stato di implementazione degli accordi internazionali sia altrettanto importante della firma degli stessi.

Se le migliori pratiche degli IFAs segnalano l'evoluzione verso una più marcata attenzione ai processi di valutazione e monitoraggio degli accordi, regolati in maniera più precisa e dettagliata al fine di assicurarne l'effettività, il vuoto normativo di cui si è detto riguarda anche e soprattutto la dimensione nazionale. L'indifferenza dei sistemi normativi nazionali, siano essi di matrice statale o autonoma, verso il fenomeno della contrattazione collettiva nell'impresa multinazionale o transnazionale appare frutto di miopia in un contesto in cui la contrattazione di impresa viene ovunque sostenuta con misure normative e fiscali di favore.

Parti, procedure, contenuto dei TCAs

Ricerche condotte sugli accordi di impresa transnazionali hanno evidenziato come questo campo di azione costituisca l'oggetto di una deliberata strategia da parte di una serie di attori, talora non allineati sui medesimi obiettivi, ma aventi finalità diverse e complementari. Da un lato, le

¹⁶ Sull'importanza di tale aspetto v. M. Giaconi, L. Giasanti, S. Varva, 2018.

¹⁷ Cfr.: OIT, 2018; F. Guarriello, C. Stanzani, 2018.

direzioni centrali di imprese di dimensione transnazionale appaiono mosse dall'intento di migliorare o confermare la reputazione di cui godono sul piano nazionale anche a livello globale; dalla necessità di uniformare lo stile del *management* locale; dalla volontà di risolvere l'insorgenza di conflitti in paesi di nuovo insediamento; dalla strategia di veicolare la cultura aziendale e di relazioni industriali della casa-madre alle filiali e ai rapporti con imprese terze; dalla volontà di migliorare il processo produttivo in tutta la catena globale del valore. La letteratura che si è occupata del tema ha evidenziato come, malgrado il fatto che il fenomeno venga studiato soprattutto sul versante sindacale e/o degli organismi di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa, l'interesse dell'impresa a impegnarsi in un processo negoziale è la vera molla che fa scattare la risposta dell'impresa multinazionale all'iniziativa sindacale o la diretta assunzione di iniziativa da parte manageriale¹⁸.

Tanto nella dimensione regionale europea che nella dimensione globale, infatti, non c'è alcun obbligo che imponga all'impresa multinazionale di negoziare con una controparte spesso difficile da identificare il contenuto di un accordo avente un campo di applicazione sovranazionale. I sistemi di relazioni industriali, infatti, malgrado le sfide poste dalla globalizzazione dell'economia, che ne hanno quasi ovunque indebolito la capacità di governo delle relazioni di lavoro¹⁹, appaiono ancora saldamente ancorati alla dimensione statale. Nell'attuale situazione di incertezza giuridica, l'impresa multinazionale deve dunque avere un concreto interesse a impegnarsi alla stipula e al rispetto di un accordo di dimensione transnazionale, in assenza di un obbligo legale in tal senso. E, sebbene ogni accordo faccia storia a sé e non si presti a paradigmi generalizzanti, le indagini empiriche confermano il ruolo essenziale delle direzioni centrali di imprese multinazionali nella negoziazione di accordi transnazionali e ancor più in fase di applicazione degli stessi.

Le interviste al *management* centrale (direttori delle risorse umane o delle relazioni industriali) dei gruppi multinazionali indagati confermano alcuni punti fermi delle analisi in materia: in primo

¹⁸ H. W. Platzer, S. Rueb, 2014; OIT, 2018.

¹⁹ L. Baccaro, C. Howell, 2017.

luogo la determinante costituita dal clima positivo di dialogo sociale sviluppato nel tempo all'interno dell'impresa capogruppo. L'abitudine al dialogo e al confronto, anche attraverso gli incontri periodici di informazione e consultazione del Comitato aziendale europeo (CAE), è considerata essenziale per la costruzione di relazioni basate sulla fiducia reciproca, indispensabile viatico per la ricerca di temi di mutuo interesse e per l'orditura della trama di accordi transnazionali.

In secondo luogo, precedenti esperienze di RSI sembrano costituire un'importante forma di apprendistato per l'impresa multinazionale, che spesso traspone temi oggetto di codici di condotta unilaterali in impegni negoziali assunti con le controparti negli accordi transnazionali. Soprattutto il contenuto degli accordi-quadro internazionali rispecchia in buona misura impegni già assunti dall'impresa nel quadro della RSI, dotandoli di più stringenti meccanismi di controllo e monitoraggio congiunto ad opera dei soggetti firmatari o tramite organismi di monitoraggio *ad hoc*. In proposito, l'obiettivo delle istituzioni sovranazionali di rafforzare le pratiche di RSI (v. *infra*) potrebbe positivamente incentivare la conclusione di TCAs che dispongano di procedure negoziate di monitoraggio e controllo congiunto della *compliance* degli impegni assunti.

Last but not least, le imprese si mostrano consapevoli della sfida costituita dalla contrattazione di procedure di *compliance* che le impegnano all'osservanza dell'accordo in tutte le filiali e, se previsto, nelle *global supply chains*. Si tratta di una sfida ancora tutta da giocare, che implica un grande impegno sia da parte della direzione dell'impresa che dei sindacati, che mettono a repentaglio la loro credibilità su questa difficile partita che, se ben giocata, apporta però notevoli benefici in termini di miglioramento delle condizioni di lavoro e di innalzamento della sindacalizzazione nei paesi di insediamento della multinazionale.

Sul fronte della rappresentanza dei lavoratori, la contrattazione di accordi-quadro transnazionali ha ricevuto notevole impulso dalla dinamica evolutiva dei CAE in Europa: lo stesso meccanismo attuativo della direttiva istitutiva dei CAE n. 94/45/CE, basato sulla contrattazione tra la direzione centrale dell'impresa e una delegazione speciale di negoziazione (DSN) formata da rappresentanti dei lavoratori dei diversi siti produttivi, affidava la costituzione del CAE e la definizione delle sue prerogative in materia di informazione e consultazione dei lavoratori a un processo negoziale *ad*

hoc a carattere transnazionale. La successiva direttiva di rifusione n. 2009/38/UE ha valorizzato il ruolo negoziale dei sindacati sia in fase di istituzione del CAE, che in fase di rinnovo degli accordi. Essa infatti prevede l'obbligo di informare le organizzazioni sindacali europee dell'avvio dei negoziati per consentirne il coordinamento e la promozione di buone prassi, nonché un ruolo di supporto alla DSN. L'esplicita menzione dei sindacati combinata al silenzio della direttiva sull'attribuzione di funzioni negoziali ai CAE, che pure si erano resi protagonisti di un gran numero di accordi con imprese transnazionali non solo in situazioni di crisi occupazionali e di ristrutturazioni, ma anche riguardo a temi quali la tutela della salute, le pari opportunità, la mobilità, ecc. ha portato dopo l'entrata in vigore della direttiva di rifusione ad una contrazione del numero di accordi transnazionali firmati dai soli CAE e ad un incrementato di accordi firmati da federazioni di settore, europee o internazionali.

Il rinnovato protagonismo sindacale sembra rispondere a vari ordini di preoccupazioni. Da un lato, il timore di una deriva aziendalistica del CAE e la volontà di mantenere distinta la funzione partecipativa (i diritti di informazione e consultazione) da quella negoziale, in ossequio alla tradizione dei paesi a *dual channel*; dall'altro, la condivisione con le omologhe organizzazioni internazionali di una strategia sindacale nei confronti delle imprese multinazionali, volta a interloquire con queste a livello globale perché assicurino il rispetto dei diritti fondamentali del lavoro in ogni paese di insediamento e nelle catene di approvvigionamento globali. L'esperienza maturata dai CAE in imprese multinazionali europee, o che in Europa hanno designato la direzione responsabile della attuazione della direttiva, ha mostrato come la dimensione regionale europea appaia del tutto inadeguata a conoscere i grandi cambiamenti che attraversano l'impresa multinazionale, ormai proiettata in una dimensione globale. In via volontaria si è così proceduto ad allargare la composizione del CAE, includendovi rappresentanti dei lavoratori di paesi terzi in veste di osservatori o come membri a pieno titolo. In molte realtà, il CAE si è trasformato in Comitato mondiale (*Global Works Council, GWC*) nel quale siedono rappresentanti dei lavoratori di ogni area del mondo in cui l'impresa ha stabilimenti o filiali di un certo rilievo.

L'informazione periodica sull'andamento economico, finanziario e occupazionale (ora arricchita dall'informazione su questioni non finanziarie in materia sociale, ambientale, di rispetto dei diritti umani e di lotta alla corruzione, ai sensi della direttiva n. 2014/95/UE²⁰), fornita dalla direzione centrale dell'impresa multinazionale in attuazione della direttiva riguarda sempre più scenari globali anziché limitati alla sola dimensione europea. La sinergia tra questa trasformazione volontaria dei CAE in GWCs e la strategia delle federazioni sindacali di settore, pronte a utilizzare il clima positivo creato dalla messa in opera della direttiva sull'informazione e consultazione dei rappresentanti dei lavoratori per costruire un dialogo diretto con le direzioni delle imprese multinazionali, volto alla firma di accordi-quadro su temi di interesse comune, ha portato a una crescita esponenziale di tali accordi, con un campo di applicazione non limitato alla dimensione europea.

La linea di confine tra informazione e consultazione, da un lato, e negoziazione, dall'altro, non è peraltro così netta, stante la nozione di consultazione fatta propria dalla direttiva di rifusione, che la definisce come "l'instaurazione di un dialogo e lo scambio di opinioni tra i rappresentanti dei lavoratori e la direzione centrale" (art. 2, lett. g, dir. n. 2009/38/CE). Così come non è evidente in quale momento, a seguito dell'instaurazione del dialogo tra le parti, cambi l'interlocutore dell'impresa e al CAE/GWC subentri/no il/i sindacato/i di settore. Nella realtà tra il diritto/obbligo di informazione e consultazione, costituente il nucleo duro del diritto euro-unitario, e il diritto di contrattazione collettiva, pure riconosciuto come diritto fondamentale dall'art. 28 della Carta di Nizza, ma oggetto di mera promozione da parte del diritto dell'Unione (ex art. 152 TFUE), non senza notevoli dubbi quanto alla sua effettiva portata e ai suoi presunti limiti quando entri in rotta di collisione con le libertà economiche fondamentali, c'è un *continuum* scandito da incontri periodici di informazione e dall'instaurazione di un dialogo tra direzione centrale e CAE/GWC che può sfociare in un negoziato per la firma di un accordo.

²⁰ Cfr. C. Molina Navarrete, 2018.

Non deve stupire che -al di fuori delle procedure di dialogo sociale europeo a livello settoriale e interprofessionale- le federazioni di settore divengano interlocutori delle imprese multinazionali per la stipula di accordi-quadro europei e internazionali. Le strategie produttive settoriali sono infatti guidate o, quanto meno, fortemente condizionate dalle imprese multinazionali del settore, con cui le federazioni sindacali europee, ma soprattutto internazionali, intrattengono varie forme di interlocuzione (soprattutto nel quadro della implementazione della Dichiarazione tripartita OIL sulle imprese multinazionali: v. *infra*) che, in presenza di condizioni ottimali, possono sfociare in veri e propri accordi.

A questo fine, esse si sono fatte promotrici, a livello europeo e internazionale, di linee-guida e di raccomandazioni volte ad assicurare una certa formalizzazione delle regole (di diritto comune) che presiedono al processo negoziale transnazionale. Tra queste, il conferimento di apposito mandato alle federazioni europee, la forma scritta dell'accordo, la previsione di una clausola di non regresso rispetto alle discipline nazionali, l'approvazione dei risultati raggiunti da parte dei sindacati che hanno conferito il mandato, l'indicazione della legge applicabile a eventuali controversie sull'interpretazione e applicazione dell'accordo transnazionale, forme di pubblicità dell'accordo stesso²¹. Sulla trama di queste regole di base si è anche cercato di far approvare una normativa leggera a livello europeo volta a fornire un quadro opzionale per la stipula di accordi transnazionali, comprensiva di procedure di mediazione dei conflitti, ipotesi perorata dal sindacato europeo, ma sinora rimasta lettera morta²².

²¹ Tra le prime: FEM, Internal Fem procedure for negotiations at multinational company level, FEM 12/2006. Per il rafforzamento di tali linee guida attraverso la firma di un accordo procedurale di settore: V. Cangemi, 2018.

²² Sciarra S., Sobczak A., Fuchs M. (2014), *Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa. Rapporto alla Confederazione europea dei sindacati*, Brussels; CES (2016), *Creare un contesto favorevole alle negoziazioni autonome e volontarie a livello transnazionale tra i sindacati e le imprese multinazionali. Relazione finale*, testo disponibile al sito https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/160905_tca_final_report_it_final.pdf

Parimenti, le federazioni sindacali globali (GUFs) si sono fatte promotrici di linee-guida per la negoziazione di accordi-quadro internazionali (IFAs), volte a definire il contenuto minimo di tali accordi con riferimento al rispetto delle convenzioni fondamentali dell'ILO, la definizione del campo di applicazione, esteso alle *global supply chains*, la previsione di meccanismi di controllo e monitoraggio dell'attuazione degli accordi, il diritto di visita agli impianti, la garanzia di un atteggiamento di stretta neutralità da parte delle direzioni aziendali di imprese multinazionali nelle campagne di sindacalizzazione dei lavoratori delle filiali e delle catene globali di fornitura e subappalto²³.

Nella strategia delle federazioni sindacali internazionali la sigla di accordi con imprese multinazionali ha la fondamentale valenza di vettore per la promozione dei diritti del lavoro su scala globale. Condizioni essenziali per il successo della strategia sono la scelta di multinazionali caratterizzate da un buon clima di relazioni industriali, l'esistenza di rapporti con i sindacati nazionali della capogruppo e di rodate reti tra i sindacati dei paesi di insediamento e/o di *global works councils* che prevedano la presenza di rappresentanti dei lavoratori sul piano globale. L'esistenza di un *network* già sperimentato di rapporti tra rappresentanti dei lavoratori dei diversi paesi in cui la multinazionale opera rileva sia sotto il profilo dell'abitudine al confronto e al dialogo transnazionale con la direzione centrale, sia per l'individuazione di temi e problemi di interesse comune sui quali avviare i negoziati e concludere accordi. Ma soprattutto rileva sotto il profilo della concreta attuazione degli stessi, che necessita di processi di informazione a cascata in tutte le articolazioni della multinazionale e presso le imprese terze che con essa entrano in contatto, di controllo dal basso, di chiare procedure di denuncia in caso di violazione degli accordi, di trattazione efficace delle stesse.

La firma di un TCA non esaurisce quindi l'attività sul fronte dei diversi attori coinvolti, ma tende ad essere considerata semmai come un punto di partenza. Dalla firma dell'accordo discendono una serie di attività volte alla sua implementazione, che sarà tanto più efficace ed

²³ IndustriALL *Global Union's Guidelines for Global Framework Agreements (GFAs)*, 2012, aggiornate nel 2014.

effettiva in quanto l'accordo stesso disciplini i passaggi procedurali, assegnando a ciascuna parte precisi obblighi di informazione, formazione, controllo, monitoraggio, *reporting*, disciplina dei reclami, trattazione dei casi di violazione²⁴. In questo senso, gli accordi-quadro internazionali si caratterizzano come accordi procedimentali, volti a definire gli obblighi gravanti sulle parti firmatarie e sulle loro articolazioni organizzative, direzioni locali e imprese terze di subappalto e fornitura, da un lato, sindacati locali e rappresentanze nei luoghi di lavoro, dall'altro.

Ma esaurire la portata di tali accordi nel loro contenuto procedurale non appare corretto, perché essi hanno un contenuto sostanziale che non è meramente simbolico, come viene spesso sbrigativamente ritenuto. Gli studi di caso hanno evidenziato come pure il contenuto minimo di tali accordi, dato dal richiamo all'osservanza delle convenzioni fondamentali OIL sulla libertà sindacale e sul diritto di contrattazione collettiva, sul divieto di discriminazioni, sul divieto di lavoro forzato e di lavoro minorile, costituisca un importante strumento di mobilitazione per i sindacati internazionali. Il richiamo all'osservanza delle convenzioni OIL diventa un fattore dinamico essenziale con riguardo, in particolare, alle convenzioni n. 87/48 e 98/49 sulla libertà di associazione e sul diritto alla contrattazione collettiva, strumenti basilari per la stessa attiva implementazione dell'accordo-quadro. Tramite il riconoscimento del sindacato come interlocutore delle direzioni aziendali locali, l'attribuzione di permessi e di risorse per l'espletamento del mandato, la formazione sulle tematiche oggetto dell'accordo, il contrasto a pratiche antisindacali, il TCA si pone come strumento di legittimazione dei sindacati a livello locale. La libertà di associazione sindacale viene infatti mobilitata nelle filiali e nelle filiere produttive dell'impresa multinazionale, in particolare in alcuni stati degli USA, in paesi dell'America latina, in Turchia, dove spesso direzioni locali o imprese della catena di fornitura adottano comportamenti antisindacali contrari al contenuto del TCA. In questi casi, i meccanismi di controllo sull'attuazione dell'accordo obbligano la direzione centrale della multinazionale a trattare la questione e a superare

²⁴ Sul ruolo delle parti nella fase di implementazione dei TCAs, v.: OIT, 2018; F.Guarriello, C. Stanzani, 2018; M. K. Garcia Landaburu, 2018.

la situazione critica intervenendo sulle direzioni locali e sulle imprese terze, sotto minaccia di revoca dell'appalto e, ove previsto, rompendo i rapporti contrattuali con l'impresa terza in caso di mancata *compliance* del contenuto del TCA.

In positivo, le convenzioni OIL sono mobilitate per favorire processi di sindacalizzazione nelle filiali e nelle imprese delle *supply chains* grazie all'agibilità sindacale riconosciuta dagli accordi-quadro e ai benefici connessi alla loro attuazione in termini di promozione del lavoro decente, di rispetto dei diritti fondamentali alla salute e sicurezza delle condizioni di lavoro, al salario minimo, alla protezione sociale. In caso di presenza di impianti in paesi contraddistinti dalla violazione dei più elementari diritti e libertà dei lavoratori, la mobilitazione congiunta di sindacati, ONG, *mass-media* unita all'esistenza di TCAs hanno consentito qualche miglioramento delle pratiche e delle leggi locali, sinora impenetrabili al rispetto dei diritti fondamentali dei lavoratori, come avvenuto di recente nei tanti cantieri aperti in Qatar per la costruzione di infrastrutture civili e di impianti sportivi in vista dei campionati mondiali di calcio 2022. L'esistenza di TCAs nelle imprese multinazionali del settore delle costruzioni ha costituito uno strumento utile di mobilitazione internazionale e di ispezione sui cantieri grazie all'intesa tra imprese multinazionali e sindacati.

Ma il richiamo alle convenzioni fondamentali dell'OIL non esaurisce il contenuto dei TCAs: gli studi di caso hanno evidenziato una serie variabile di altri contenuti, quali la promozione e il controllo della sicurezza nelle filiali e nelle *global supply chains*, condizioni di vita dignitose, diritti di formazione, limiti all'orario di lavoro giornaliero e settimanale, forme di previdenza integrativa, salario minimo e voci salariali legate a obiettivi di miglioramento della produttività, condizioni di utilizzo di lavoratori migranti, spesso forniti da agenzie di somministrazione. Si tratta in genere di standard minimi di trattamento economico e normativo, poco interessanti per i lavoratori di paesi sviluppati, assai meno scontati nei paesi in via di sviluppo, dove la normativa nazionale non assicura standard protettivi adeguati e dove il lavoro salariato è svolto in condizioni quasi-servili.

L'applicazione di accordi-quadro con imprese multinazionali costituisce in alcuni contesti il più importante elemento di penetrazione di condizioni di lavoro decenti soprattutto per i lavoratori dell'indotto, reclutati da piccole e piccolissime imprese locali relegate nell'economia informale. Il

disastro di Rana Plaza ha lasciato il segno, sia nell'innalzamento dei livelli di consapevolezza globale dei consumatori e in generale dell'opinione pubblica più avvertita, sia nell'attenzione alla qualità dei processi produttivi da parte delle imprese, sia ancora nell'attivazione di meccanismi solidaristici da parte di lavoratori e sindacati, sempre più confrontati con sfide globali.

L'urgenza dei problemi posti dalla globalizzazione ha favorito una nuova generazione di accordi, più attenti che in passato ai meccanismi di effettiva implementazione. Negli accordi più completi le parti firmatarie pongono grande attenzione a una serie di obblighi strumentali alla implementazione: la traduzione dell'accordo in tutte le lingue utilizzate nelle filiali dell'impresa; la pubblicazione e la diffusione cartacea dell'accordo o la comunicazione dei suoi contenuti essenziali; l'informazione e la formazione del *management* e dei rappresentanti dei lavoratori dei vari siti; incontri periodici tra i soggetti firmatari per la verifica dei problemi di attuazione; visite ai diversi siti e talora a imprese di fornitura; definizione di indicatori per la verifica della attuazione; redazione di *reports* periodici, di solito elaborati dalla direzione e discussi congiuntamente in organismi di monitoraggio costituiti *ad hoc* o nelle strutture di rappresentanza transnazionali (CAE, GWCs); indicazione delle modalità di presentazione dei reclami e trattazione degli stessi con procedure *bottom-up*; termini di scadenza dell'accordo e modalità di rinegoziazione; indicazione della lingua ufficiale di stesura e della legge nazionale applicabile in caso di controversie. Ovviamente non tutti gli accordi presentano tutte le clausole indicate. In particolare elementi di criticità sono ravvisati nella predisposizione del documento di monitoraggio a cura dell'impresa, che sola dispone delle risorse umane e materiali per seguire la complessa attività di raccolta delle informazioni pertinenti; così come nella impossibilità per i sindacati di essere tempestivamente presenti sui luoghi in cui insorgono problemi: l'esistenza di reti sindacali all'occorrenza attivabili e la sinergia con i CAE o i GWCs che ricevono informazioni periodiche dalla direzione d'impresa, supplisce di fatto alle loro carenze materiali e organizzative.

L'esistenza di un crescente numero di accordi di impresa aventi un campo di applicazione globale, supportati da strategie sindacali volte ad allargare per questa via la sfera di influenza delle convenzioni fondamentali dell'OIL al fine di rafforzare tramite impegni di natura contrattuale il

rispetto dei diritti fondamentali sul lavoro, in particolare la libertà di associazione sindacale, di rappresentanza nei luoghi di lavoro e di contrattazione collettiva, può costituire il nucleo di un sistema di relazioni industriali globali al di fuori di un quadro regolativo transnazionale? La risposta è positiva se si considera che i sistemi di relazioni industriali storicamente costituiscono la risultante del gioco degli attori in campo, innanzitutto imprese e sindacati. Nei sistemi di *civil law*, come in quelli di *common law*, il contratto ha forza di legge tra le parti, che attraverso il contratto creano le istituzioni e le procedure cui si atterranno nella futura attività negoziale. Nei TCAs dell'ultimo decennio è ravvisabile un processo di apprendimento da parte degli attori di questo peculiare sistema, rispetto agli accordi-quadro studiati nei primi anni 2000, che avevano ancora carattere di dichiarazioni di intenti, sprovviste di adeguati meccanismi interni di controllo e verifica sulla loro attuazione. Oggi sempre più spesso gli accordi-quadro internazionali appaiono dotati di una *machinery* procedimentale e di meccanismi di controllo e supervisione che potenzialmente sono in grado di assicurarne gli effetti.

Certo la sfida per gli attori è immane e i risultati conseguiti, giudicati positivamente dagli attori, sono per loro natura sempre reversibili se non supportati dal comune impegno delle parti. Da un lato, c'è la potenza economica dell'impresa multinazionale caratterizzata da una cultura manageriale che tende a dare preminenza alle strategie finanziarie piuttosto che a quelle produttive. Dall'altro, il composito quadro dei suoi interlocutori nelle relazioni di lavoro, a livello locale, nazionale, globale e la profonda asimmetria di potere tra le parti (economico, finanziario, informativo, di risorse umane, ecc.), che l'iniziativa delle GUFs tenta di esorcizzare, ma che richiede grande sinergia tra i diversi livelli di rappresentanza dei lavoratori nell'impresa multinazionale e nelle federazioni di settore nazionali, europee e internazionali, per permettere il funzionamento di meccanismi di controllo *bottom-up*. La sfida implicita sul versante sindacale è proprio la capacità di collegamento tra accordi di vertice e loro implementazione a livello locale. Ancor più quando l'accordo-quadro impegna anche le catene di approvvigionamento, di fatto soggetti terzi rispetto alle parti stipulanti, configurandosi come una clausola sociale imposta dall'impresa multinazionale alla catena di fornitori e subappaltatori.

Come supportare l'implementazione e l'osservanza dei TCAs

Come sottolineato, la contrattazione di accordi nelle imprese transnazionali è in grandissima parte tributaria della sola disciplina di *hard law* dettata dall'Unione europea in materia di informazione e consultazione dei CAE, per la cui costituzione e funzionamento è richiesto un processo negoziale *ad hoc* di carattere transnazionale. L'obbligo legale di costituire tali organismi di rappresentanza europei nelle imprese o gruppi di dimensione comunitaria ha favorito pratiche di dialogo sociale interne alle imprese transnazionali, alimentate da scambi informativi periodici e da processi consultivi attivati nelle situazioni di rilevanti mutamenti organizzativi dell'impresa transnazionale, in particolare nei processi di ristrutturazione. Ai sensi della direttiva di rifusione, è imposta una rinegoziazione della composizione del CAE ogniqualvolta vengano modificati gli assetti societari dell'impresa transnazionale tramite processi di acquisizione o di fusione (cd. clausola di adeguamento).

Da questo specifico obbligo di negoziazione transnazionale, di cui sono parti la direzione centrale dell'impresa (o dell'impresa controllante in un gruppo societario) e una delegazione speciale di negoziazione (DSN) composta da rappresentanti dei lavoratori provenienti dai diversi siti, assistiti e coordinati dalle federazioni sindacali di settore, finalizzato alla istituzione o alla modifica del CAE, ha tratto alimento nell'esperienza europea una pratica di dialogo sociale nelle imprese transnazionali, che ha creato in molti casi un clima favorevole alla conclusione di accordi diversi, più o meno formalizzati²⁵, negoziati al di fuori di un quadro giuridico vincolante. Detti accordi hanno la natura di accordi volontari realizzati in una situazione di vuoto normativo dovuta all'assenza di regole sovranazionali vincolanti in ordine alla legittimazione dei soggetti firmatari,

²⁵ La Commissione europea li ha definiti "*joint texts*" nella sua Comunicazione, *Mapping of Transnational Texts Negotiated at Corporate Level*, Directorate-General, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, EMPL F2 EP/bp 2008 (D) 14511; e Commissione europea, *Commission Staff Working Document: The role of Transnational Company Agreements in the context of increasing International integration*, Directorate-General, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, SEC (2008) 2155 def. del 2 luglio 2008, alludendo alla varia tipologia di atti sottoscritti dalle parti sociali.

alla forma, al campo di applicazione, all'efficacia, alla durata, a forme di controllo, a meccanismi sanzionatori.

In questa situazione, la volontà delle parti firmatarie sopperisce all'assenza di regole eteronome attraverso la fissazione in via autonoma di meccanismi condivisi (seguendo la teoria dell'autonomia collettiva elaborata da Gino Giugni)²⁶, che esse si impegnano a rispettare in fase di amministrazione congiunta dell'accordo nel processo di attuazione in tutte le filiali e, se previsto, alle imprese della catena di approvvigionamento. Non a caso, la parte procedurale e istituzionale degli accordi-quadro internazionali risulta essere, nella pratica degli ultimi anni, più sviluppata, proprio per rispondere a esigenze di effettiva implementazione del contenuto dell'accordo, evitando che esso rimanga una dichiarazione di intenti senza ricadute effettive. La mancanza di regole vincolanti non significa però assenza di regole *tout-court* per gli attori che operano sul piano transnazionale, in particolare per le imprese multinazionali.

Sin dagli anni settanta dello scorso secolo, infatti, le imprese multinazionali sono destinatarie di discipline internazionali a carattere non vincolante (*soft law*) volte a indirizzarne l'azione nei paesi di insediamento. Si tratta delle linee-guida dell'OCSE sulle imprese multinazionali del 1976, della Dichiarazione tripartita dell'OIL del 1977, del Global Compact delle Nazioni unite del 2000, dei Principi-guida dell'ONU su imprese e diritti umani del 2011, tutti strumenti di recente revisionati e arricchiti di meccanismi volti ad assicurare assistenza tecnica, *expertise* e obblighi di vigilanza sull'attuazione dei comportamenti raccomandati. Accanto a tali strumenti, espressamente rivolti alle imprese multinazionali, un'indubbia fonte di ispirazione per la contrattazione di TCAs rimane la Dichiarazione universale dei diritti dell'uomo del 1948, spesso richiamata tra i principi-guida degli accordi.

L'interesse di questi strumenti di *soft law*, che sinora correvano su un binario parallelo rispetto alle esperienze di contrattazione di accordi di impresa transnazionali, è che essi sempre più costituiscono la cornice internazionale di riferimento perché da pratiche unilaterali di RSI o dalla sottoscrizione di carte e codici di condotta sul rispetto dei diritti fondamentali aventi natura di mere

²⁶ Si richiamano a tale teoria A. Sobzack, 2012 ; M.A. Moreau 2017; I. Daugareilh, 2017.

dichiarazioni di intenti sprovviste di meccanismi di controllo, si passi a forme di dialogo e di concertazione sociale che assicurino modalità di controllo più efficaci in fase di implementazione degli impegni assunti dall'impresa multinazionale. La questione dei meccanismi di controllo costituisce infatti il punto debole delle pratiche unilaterali di responsabilità sociale, appannaggio delle direzioni risorse umane o dei sistemi di controllo qualità e completamente sganciate dalla realtà conflittuale delle relazioni industriali. Negli ultimi anni i due binari tendono ad intersecarsi e a rafforzarsi reciprocamente, avvalendosi della complementarietà dei diversi strumenti.

Lo strumento più risalente destinato alle imprese multinazionali sono le linee-guida OCSE, revisionate il 25 maggio 2011, contenenti “raccomandazioni per una condotta responsabile d'impresa in un contesto globale”, da tenere nel paese ove è posta la sede legale e nei paesi di insediamento delle sue filiali e dei suoi partner commerciali, soprattutto se si tratta di paesi privi di apparati amministrativi efficienti volti ad assicurare il rispetto delle normative interne e internazionali. Le linee-guida richiamano una serie di comportamenti eticamente corretti da osservare in materia di divulgazione di informazioni, lotta alla corruzione, protezione dell'ambiente, sviluppo sociale e culturale, tutela dei consumatori, scienza e tecnologia, tutela della concorrenza, comportamento responsabile nel campo della fiscalità. In particolare, il titolo quarto delle linee-guida riguarda il rispetto dei diritti umani sulla base dei principi ONU “proteggere, rispettare e rimediare” secondo l'insegnamento di John Ruggie; mentre il titolo quinto riguarda l'occupazione e le relazioni industriali. In questo ambito, oltre al richiamo all'osservanza dei principi e diritti fondamentali contenuti nella Dichiarazione OIL del 1998, le linee-guida raccomandano il rispetto di leggi, regolamenti e pratiche dei paesi ospitanti applicabili ai rapporti di lavoro alle loro dipendenze²⁷, nonché la collaborazione costruttiva con le parti sociali in vista della conclusione di contratti collettivi, l'applicazione di standard non meno favorevoli di quelli

²⁷ La nozione di lavoratore occupato alle dipendenze è intesa nello stesso senso della dichiarazione tripartita OIL. Per i casi dubbi circa la sussistenza di un rapporto di lavoro, si può fare ricorso agli indicatori contenuti nel paragrafo 13 della Raccomandazione OIL n.198/2006. Le Linee guida OCSE raccomandano alle imprese di non supportare pratiche di lavoro mascherato o il ricorso all'economia informale, mentre per i rapporti civili e commerciali non rientranti nell'area del lavoro subordinato, le imprese dovrebbero agire secondo le raccomandazioni in materia di *due diligence* basata sul rischio e sulla catena di fornitura ai sensi dei punti 10 e 13 previsti dai principi generali (v. *infra*).

praticati da datori di lavoro comparabili nel paese ospitante e, quando non esistono datori comparabili, l'applicazione di migliori salari e migliori condizioni di lavoro in rapporto al contesto economico-sociale locale, l'adozione di misure adeguate ad assicurare la salute e sicurezza sul lavoro, anche ove ciò non sia richiesto dalla regolamentazione vigente nel paese ospitante, l'assunzione di personale locale, incluso il personale direttivo, e la cura della sua formazione allo scopo di migliorarne le competenze, l'informazione in tempi ragionevoli dei rappresentanti dei lavoratori e delle autorità pubbliche su cambiamenti organizzativi rilevanti e l'impegno a mitigare gli effetti sociali e occupazionali di detti cambiamenti, l'astensione da minacce di trasferimento di impianti o lavoratori fuori del paese per influenzare in modo sleale lo svolgimento di trattative o per impedire il diritto di organizzazione sindacale, la protezione assicurata al lavoratore che in buona fede denunci situazioni di violazione.

Su tali questioni, le linee-guida riflettono i contenuti della Dichiarazione tripartita OIL sulle imprese multinazionali del 1977, sottoposta a revisione nel 2006 e 2017, e possono essere interpretate alla luce di questa, i cui contenuti sono maggiormente articolati in considerazione della competenza specifica dell'OIL in materia di lavoro e di relazioni sindacali, laddove le linee-guida OCSE seguono un approccio più generale alla condotta responsabile delle imprese multinazionali. I due strumenti, malgrado le connessioni tematiche, sono quindi destinati a operare in parallelo così come restano istituzionalmente distinte le responsabilità riguardo alle rispettive procedure di controllo.

Di particolare interesse per l'articolazione con il contenuto dei TCAs sono le raccomandazioni OCSE sul rispetto del principio di libertà sindacale e del diritto di contrattazione collettiva, che l'impresa multinazionale dovrebbe cercare di assicurare "tramite misure appropriate" anche nei paesi in cui la libertà sindacale non viene garantita. Analoga concordanza di finalità e di reciproco rafforzamento tra i due strumenti – unilaterale il primo (RSI), bilaterale il secondo (TCA)- è rinvenibile in alcune raccomandazioni di carattere generale quali: la messa in atto da parte dell'impresa di *due diligence* basata sul rischio e integrata nei sistemi di gestione del rischio di impresa al fine di identificare, prevenire e mitigare l'impatto negativo, potenziale o effettivo, delle

proprie attività sulle materie trattate nelle Linee guida (con particolare riguardo al nuovo capitolo dei diritti umani, ispirato all'approccio seguito dall'ONU nei Principi guida su imprese e diritti umani del 2011) e rendere conto di come tale impatto viene affrontato (punto 10); nonché, tramite tale obbligo di vigilanza, l'estensione della sfera di applicazione dei principi direttivi anche ai partner commerciali dell'impresa multinazionale, fornitori e subappaltatori, affinché a loro volta rispettino principi di comportamento imprenditoriale responsabile conformi alle Linee guida (punto 13). L'integrazione di questi nuovi capitoli risponde all'acquisita consapevolezza di una concorrenza ormai giocata sul piano globale da imprese di paesi non aderenti all'OCSE, nonché alla preoccupazione manifestata da *stakeholders* come ONG e sindacati per il rischio di gravi violazioni dei diritti umani perpetrate nelle economie emergenti e per la corsa a una competizione al ribasso sui diritti dei lavoratori soprattutto in tempo di crisi. La questione delle *global supply chains*, delle lunghe catene di approvvigionamento composte prevalentemente da PMI locali, è stata infatti per anni oggetto di dibattito da parte della componente sindacale in seno all'OIL²⁸.

L'adozione volontaria e non vincolante delle Linee guida da parte di imprese multinazionali dei paesi OCSE -e non solo-²⁹ è oggi sostenuta dall'impegno comune dei governi a promuoverne l'utilizzo effettivo attraverso l'istituzione di Punti di contatto nazionali (PCN). L'istituzione nel 2000 dei PCN (che costituisce un obbligo per i governi³⁰) risponde all'esigenza di diffondere le informazioni sul contenuto delle Linee guida, di rispondere a richieste, di assicurarne l'interpretazione e la corretta applicazione, di risolvere le questioni applicative e rispondere alle "istanze particolari" sollevate da sindacati, ONG e individui circa violazioni dei suoi contenuti da parte dell'impresa multinazionale o dei suoi fornitori. In particolare, il PCN è tenuto a rispondere

²⁸ K.Papadakis, 2018.

²⁹ Al 25 maggio 2011 i governi aderenti alle Linee guida erano quelli di tutti i paesi aderenti all'OCSE, oltre a quelli di Argentina, Brasile, Egitto, Lettonia, Lituania, Marocco, Perù e Romania.

³⁰ L'obbligo di istituire i PCN mira a migliorare le informazioni sul contenuto delle Linee guida e a garantire l'accesso a meccanismi rimediali in caso di loro violazione. Si tratta di un organismo non giudiziale statale che prevede una piattaforma per la discussione e la risoluzione di un ampio spettro di questioni legate all'applicazione delle Linee guida OCSE nelle imprese multinazionali e nelle loro catene di fornitura globali. Gli Stati godono di una ampia discrezionalità nella configurazione dei PCN, ma devono osservare criteri comuni di visibilità, accessibilità, trasparenza e responsabilità.

a richieste di intervento presentate “in buona fede” da uno dei soggetti legittimati e ad interporre i suoi “buoni uffici” favorendo l’instaurazione di un dialogo tra tutte le parti interessate, eventualmente con l’ausilio di PCN di altri paesi coinvolti, trattando la questione in modo imparziale, prevedibile, equo, tempestivo e trasparente, in vista della emanazione di una formale dichiarazione sulla rilevanza della questione, di un rapporto sui contenuti della stessa e sull’esito della mediazione, accompagnata da eventuali raccomandazioni avanzate all’impresa e dalla indicazione di scadenze periodiche di valutazione dello stato di applicazione della soluzione concordata.

I PCN redigono un rapporto annuale sulla loro attività evidenziando le “istanze particolari” sollevate, l’esito dell’attività istruttoria e delle procedure di concertazione e dialogo sociale con tutti i portatori di interessi, così da evidenziare le buone pratiche e favorire il mutuo apprendimento. I rapporti dei PCN vengono esaminati dal Comitato investimenti dell’OCSE, che vigila sulla loro attività e sulla messa in rete di conoscenze ed esperienze realizzate, riferendone al Consiglio dei ministri OCSE.

L’attenzione alle procedure di trattamento dei reclami (le “istanze particolari” nel gergo OCSE) con la definizione dettagliata di termini e modalità di svolgimento da parte dei PCN, ha costituito una delle questioni più discusse nella recente revisione delle Linee guida, allo scopo di dotare il meccanismo di CSR di procedure uniformi ed effettive di *Alternative Disputes Resolution* (ADR), in linea con la natura volontaria degli impegni assunti³¹. La soluzione delle questioni segnalate viene ricercata attraverso una procedura di concertazione e di dialogo tra tutte le parti interessate al fine di trovare un accordo, la cui messa in opera potrà essere monitorata dallo stesso PCN. Come segnalato, non si tratta di sanzionare condotte adottate in violazione delle Linee guida, quanto piuttosto di raccomandare per il futuro comportamenti coerenti con le stesse e di porre rimedio ai danni provocati.

³¹ J. Schneider, L. Siegenthaler, *Les principes directeurs de l’OCDE: pour une conduite responsable des entreprises multinationales*, in *La vie économique*, 9, 2011, pp. 63 ss.

L'obbligo di *due diligence* nei confronti delle imprese delle catene di approvvigionamento estende l'ambito di applicazione della condotta responsabile oltre i confini dell'impresa multinazionale e delle sue filiali, all'intera rete dei rapporti commerciali con imprese di diversi paesi, anche non facenti parte dell'OCSE o che non hanno aderito alle Linee guida, e di diversa dimensione, anche PMI locali. L'impresa multinazionale è sollecitata a usare la sua influenza per favorire comportamenti compatibili con le Linee guida nelle imprese di fornitura, contribuendo così al miglioramento degli standard locali. In caso di violazioni rilevanti, è prevista una procedura di concertazione e di dialogo con le imprese e i diversi portatori di interessi volta a concordare un progressivo allineamento con le raccomandazioni, ovvero la sospensione temporanea o la rottura dei rapporti commerciali in caso di grave e persistente inosservanza.

Rispetto alla moltiplicazione dei fattori di rischio nelle catene di fornitura e alle diverse situazioni geografiche e settoriali, l'OCSE raccomanda l'elaborazione di piattaforme *multi-stakeholders*, come quella sull'estrazione mineraria in zone di conflitto o ad alto rischio (2010), o nelle catene di fornitura del settore dell'abbigliamento e calzature (2017), che impegnano le imprese multinazionali a coinvolgere i sindacati e i rappresentanti dei lavoratori nel processo di *due diligence* in tutte le fasi di sua implementazione, compresa la valutazione dei fornitori, le azioni correttive, il monitoraggio del suo impatto e la previsione di meccanismi operativi per la risoluzione dei reclami³².

I *Global Framework Agreements*, accordi negoziati tra impresa multinazionale e sindacati internazionali e locali, sono considerati dall'OCSE e dall'OIL strumenti particolarmente idonei a rafforzare i processi di *due diligence* nelle catene di fornitura, creando un legame di fiducia tra i diversi *stakeholders*: è quanto avvenuto nel settore abbigliamento con l'*Agreement on Fire and Building Safety* in Bangladesh nel 2013 a seguito della tragedia di Rana Plaza, con l'*Honduras Labour Framework* e con l'*Indonesia Freedom of Association Protocol*, così come con gli IFAs siglati dalle multinazionali del settore Inditex e H&M con la federazione internazionale IndustriAll.

³² V. i diversi contributi presenti in I. Daugareilh, 2017.

La modalità fondamentale di trattazione dei reclami nelle *supply chains* tramite l'instaurazione di una concertazione e di un dialogo tra tutti gli attori coinvolti (parti sociali, governi, poteri pubblici locali, ambasciate, ONG) favorisce la conclusione di accordi³³ e la previsione di meccanismi di sorveglianza e *follow-up*. L'articolazione tra i diversi strumenti valorizza le reciproche sinergie, da un lato prefigurando soluzioni negoziate nell'allestimento di procedure di responsabilità sociale, dall'altro dotando di nuovi strumenti rimediali la violazione di TCAs quando il loro contenuto risulti connesso con l'osservanza delle Linee guida.

Analoga concordanza di obiettivi e di strumenti è riscontrabile nell'evoluzione della Dichiarazione tripartita sulle imprese multinazionali e la politica sociale dell'OIL rispetto agli odierni sviluppi dei TCAs. La maggiore articolazione della Dichiarazione OIL sulle questioni riguardanti il riconoscimento dei *core labour standards* da parte di imprese multinazionali è dovuta alla competenza specifica dell'organizzazione sui temi del lavoro e alla sua natura tripartita, che associa governi, organizzazioni imprenditoriali e sindacali in ogni fase della sua attività. Parallelamente alla Dichiarazione del 1998 sui principi e diritti fondamentali sul lavoro, all'Agenda per il lavoro dignitoso (2000) e alla Dichiarazione sulla giustizia sociale per una globalizzazione giusta (2008), l'OIL ha portato avanti una revisione della Dichiarazione tripartita sulle imprese multinazionali volta a porre anche questo strumento, di natura volontaria, in linea con i rilevanti cambiamenti intervenuti nell'economia mondiale. In particolare, la discussione generale aperta nella Conferenza internazionale del lavoro del 2016 ha riguardato il lavoro dignitoso nelle catene globali di fornitura³⁴, a seguito della richiesta avanzata da tempo dal gruppo lavoratori nel Consiglio di amministrazione dell'OIL di assicurare trasparenza e definire meccanismi di responsabilità delle imprese nell'intera catena di subappalti e di subfornitura, di produzione e distribuzione. A seguito dei lavori di una apposita commissione e di un comitato ristretto che ha

³³ Esempi di concreto funzionamento di tali procedure sono riportati in: Global Deal, ILO, OCDE, *The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth Flagship Report*, 2018, pp. 78 ss.

³⁴ K. Papadakis, 2018.

predisposto il testo delle conclusioni, nel marzo 2017 la Dichiarazione tripartita sulle imprese multinazionali e la politica sociale è stata aggiornata.

Le modifiche hanno riguardato l'integrazione delle catene di fornitura nell'ambito della responsabilità sociale dell'impresa multinazionale che, aderendo alla Dichiarazione, assume un dovere di *due diligence* nei confronti dell'operato delle imprese di fornitura e subappalto, volto ad assicurare che rispettino gli obiettivi dell'agenda sul lavoro dignitoso e osservino i *core labour standards* anche in paesi che non hanno ratificato le convenzioni fondamentali dell'OIL o che non siano dotati di apparati amministrativi idonei a farle rispettare.

La revisione della Dichiarazione assegna agli Stati il compito di far rispettare, proteggere e attuare i diritti umani attraverso la costituzione di "Punti focali nazionali tripartiti" con funzione di sensibilizzazione delle organizzazioni sindacali e datoriali, di facilitazione del dialogo sociale e di creazione di reti con i paesi in cui le multinazionali operano. Nella prospettiva OIL, i processi di *due diligence* sono ideati e implementati preferibilmente tramite accordi bilaterali tra direzione dell'impresa multinazionale e federazioni sindacali, coinvolgendo nel processo le imprese di fornitura e i sindacati nazionali/locali e prevedendo strumenti di monitoraggio e valutazione periodica, nonché procedure di trattazione dei reclami. La pressione esercitata dai rappresentanti dei lavoratori nel *Governing Body* dell'OIL perché venissero definite procedure arbitrali in caso di violazione della Dichiarazione da parte dell'impresa multinazionale o delle *supply chains* ha portato all'assunzione da parte dell'OIL di un ruolo di composizione confidenziale delle controversie, che ne prolunga l'attività di assistenza tecnica, attraverso la risoluzione di questioni formalmente attinenti l'interpretazione della Dichiarazione.

Rispetto agli altri strumenti di *soft law*, fondati su meccanismi di impegno unilaterale dell'impresa, la Dichiarazione tripartita OIL postula l'esistenza di un dialogo sociale strutturato tra attori sociali sia a livello internazionale con la direzione della società madre, che presso le entità locali e le catene di fornitura globali. In vista dell'aggiornamento della Dichiarazione, la Conferenza internazionale dell'OIL nel 2015 aveva commissionato una ricerca sulle buone pratiche di acquisto di beni e servizi da parte di imprese multinazionali con catene di fornitura, per verificare

la capacità di influenza sui fornitori e subappaltatori rispetto all'osservanza delle convenzioni fondamentali OIL. Dalla ricerca è emerso che i *Global Framework Agreements* costituiscono lo strumento più adeguato in ragione del loro carattere bilaterale e della stessa procedura di negoziazione, che dialetticamente integra negli impegni assunti dall'impresa multinazionale i risultati del dialogo instaurato con le federazioni internazionali di settore e, a cascata, tra direzioni locali e sindacati nazionali, con imprese di fornitura e subappalto e rispettive rappresentanze del lavoro³⁵.

Rispetto alla delusione provocata dalla ineffettività di meccanismi di monitoraggio e *auditing* previsti nel quadro della CSR - ritenuti del tutto inadeguati a rilevare il grado di *compliance* di obiettivi a carattere sociale e soprattutto di rispetto dei diritti umani -, i meccanismi basati sul dialogo diretto tra gli attori del sistema di relazioni industriali (sebbene di un sistema ancora poco strutturato e privo di forme di sostegno a livello sovranazionale) sono repute nel quadro OIL più pertinenti e promettenti, grazie al dialogo tripartito alla base stessa della *constituency* dell'organizzazione. Non stupisce quindi che gli accordi-quadro internazionali degli ultimi anni dedichino particolare attenzione al monitoraggio e alla valutazione dello stato di implementazione degli accordi, allargando il perimetro di applicabilità degli stessi alle catene di fornitura. Ricerche in corso³⁶ commissionate dall'OIL mirano a monitorare le modalità con cui gli IFAs traducono gli obiettivi della Dichiarazione in impegni contrattualmente esigibili dall'impresa multinazionale e dalla catena dei fornitori.

L'attenzione portata dall'OIL alla negoziazione e implementazione degli IFAs, il dialogo costante e diretto con le imprese che aderiscono alla Dichiarazione e con le federazioni sindacali internazionali, aventi sede a Ginevra, l'attività di assistenza tecnica tramite il funzionamento dell'*help-desk* dedicato, la risoluzione in via confidenziale di questioni interpretative sollevate dagli *stakeholders* e, da ultimo, l'attività di sensibilizzazione, sostegno al dialogo sociale e facilitazione nella costruzione di reti richiesta ai Punti focali nazionali tripartiti (PFNT)

³⁵ F. Hadwiger, 2015, 2017, 2018.

³⁶ OIT, 2018.

costituiscono una trama di sostegno quasi-istituzionale agli IFAs da parte dell'organizzazione delle Nazioni unite specializzata in materia di lavoro. Né va dimenticato che l'OIL conta, tramite questa via, di estendere il campo di applicazione e rafforzare i margini di effettività dei *core labour standards*, la cui grave e persistente violazione potrà essere accertata con i consueti meccanismi di controllo dal Comitato per la libertà sindacale ovvero dal Comitato sull'applicazione delle norme ove imputabile alla condotta -commissiva o omissiva- di uno Stato, in ultima istanza responsabile dell'applicazione delle norme OIL.

Grazie al costante dialogo tra organizzazioni internazionali, i diversi strumenti di *soft law* indirizzati all'impresa multinazionale hanno così iniziato a interagire e a mettere in campo forme di vigilanza decentrate che, in un quadro di adesione volontaria da parte delle imprese, tendono a sollecitare il dovere di vigilanza attiva degli Stati sulla violazione dei diritti umani e di convenzioni fondamentali dell'OIL nel proprio territorio ma anche in paesi di insediamento della multinazionale o di presenza di *global supply chains*.

Problemi aperti e prospettive

La lunga digressione sugli strumenti internazionali di *soft law* attivabili e attivati in relazione alla esigibilità dei TCAs mira a evitare l'equivoco di una visione eurocentrica di tale composita realtà, pur non dimenticando che le basi giuridiche rinvenibili in molti ordinamenti dei paesi europei e nelle normative dell'Unione hanno costituito (e costituiscono tuttora) un fondamentale fattore di radicamento e sviluppo di queste esperienze. Che nella maggior parte dei casi i TCAs riguardino imprese a casa madre europea non è, perciò, casuale. Tuttavia la negoziazione di un accordo internazionale testimonia della dimensione realmente globale dell'interesse perseguito dall'impresa e dai suoi interlocutori. La stessa adesione da parte di imprese multinazionali alle linee guida OCSE, ai Principi guida dell'ONU su imprese e diritti umani, o alla Dichiarazione tripartita OIL proietta tali imprese oltre la sfera regionale europea, tramite l'assunzione dell'impegno a rispettare i principi ivi enunciati nella dimensione globale in cui operano, non solo

nelle filiali o in imprese controllate, ma anche nelle catene di approvvigionamento globali. Negli studi di caso realizzati, la consapevolezza degli attori di agire sulla scena globale è decisiva: la dimensione globale spesso muove da precedenti esperienze di accordi europei, ma talora nasce direttamente come esigenza globale, per rispondere a problemi che si pongono in questa dimensione (è il caso di multinazionali spagnole che non hanno filiali in Europa o non hanno i requisiti occupazionali richiesti dalla direttiva sui Cae).

La varietà degli accordi transnazionali è tale da rendere impossibile ridurre ad unità le esperienze esistenti, ciascuna rispondente a logiche proprie non facilmente mutuabili in altre situazioni. La stessa distinzione tra *European Framework Agreements* (EFAs) ed *International Framework Agreements* (IFAs) coglie solo un aspetto della realtà, dato dal campo di applicazione dell'accordo. Poco dice in realtà riguardo alla natura degli accordi, se prevalentemente sostanziale o procedurale; o del loro contenuto, se riguardante interessi in capo a singoli lavoratori e da essi azionabili, o prerogative esercitabili da rappresentanze sindacali o del personale. Il solo dato che le accomuna è la dimensione transnazionale degli interessi da comporre, esorbitante la tradizionale dimensione nazionale dei sistemi di relazioni industriali.

L'assenza di regole sul piano transnazionale porta gli attori a costruire gli accordi attraverso un *bricolage* incrementale di esperienze, di impegni già unilaterali, ora negoziati con una controparte sindacale, di adattamento alla dimensione transnazionale di normative interne, di adozione di linee-guida delle federazioni sindacali europee e internazionali, di adeguamento degli strumenti di *follow-up* previsti per la RSI alla natura bilaterale di obbligazioni contrattate collettivamente. La cassetta degli attrezzi utilizzabili si è arricchita negli ultimi anni di nuovi strumenti e nuove opportunità, nonché di una crescente consapevolezza sul ruolo irrinunciabile degli Stati anche nella dimensione transnazionale.

In questa fase, che vede crescere la presenza di accordi di impresa a dimensione globale rispetto agli accordi con campo di applicazione limitato alla dimensione europea, è opportuno interrogarsi sull'attuale pertinenza di un *Optional Legal Framework* di matrice europea, che definisca un quadro di riferimento per la negoziazione di accordi d'impresa europei. L'urgenza di tale quadro

giuridico è fortemente sostenuta dalla Confederazione europea dei sindacati (CES), con l'obiettivo di fornire sostegno normativo agli accordi d'impresa quale nuova dimensione del dialogo sociale previsto dal Trattato e sinora praticato nella sola dimensione interprofessionale e settoriale; nonché di combattere il *dumping* sociale e salariale praticato nel continente dalle multinazionali nella loro corsa a delocalizzare al ribasso in paesi europei con costi del lavoro più bassi e con diritti sociali ridotti, senza contribuire allo sviluppo dei paesi di insediamento.

Gli effetti devastanti della lunga crisi economica e delle misure di austerità imposte dall'Europa hanno infatti aumentato la distanza tra sistemi sociali dei paesi europei, acuendo il *gap* salariale tra paesi del centro-nord e paesi dell'est e sud Europa, terreno di conquista di multinazionali che trovano conveniente delocalizzare all'interno dell'Unione, dove godono della libertà di circolazione dei servizi e di stabilimento con costi del lavoro, in termini normativi e salariali, assai ridotti. La questione affrontata dall'OIL su scala globale, del rispetto dei diritti fondamentali sul lavoro e dell'adozione dell'agenda del lavoro dignitoso nelle catene globali del valore, conosce quindi una declinazione specifica anche all'interno dell'Unione, dove i sindacati europei devono affrontare questioni di enormi disparità salariali a parità di lavoro svolto, di mancato riconoscimento del diritto di contrattazione collettiva e della stessa agibilità sindacale nei luoghi di lavoro.

Perciò nella strategia sindacale la definizione di un quadro giuridico opzionale per gli accordi transnazionali di impresa, quale strumento di possibile armonizzazione delle condizioni di lavoro nelle sedi e filiali estere dell'impresa multinazionale e nelle sue catene di approvvigionamento, risponde all'esigenza di conferire uno statuto giuridico a tali accordi, fissando i requisiti formali e procedurali necessari ad attribuir loro efficacia giuridica nel campo di applicazione definito dalle parti stipulanti. In tale ottica, un quadro giuridico, seppur volontario, di sostegno agli accordi di impresa, costituirebbe un parametro di riferimento normativo per i negozianti, formalizzando l'esigenza di rispettare alcuni requisiti essenziali e riconoscendo efficacia normativa agli impegni assunti dalla direzione d'impresa in tutte le filiali e/o controllate enumerate nell'accordo, e ove previsto, nelle imprese di fornitura e subappalto. La base giuridica dell'iniziativa potrebbe poggiare

sul riconoscimento del ruolo del dialogo sociale ex art. 152 ss. Tfu³⁷, mentre le pratiche negoziali transnazionali potrebbero beneficiare dell'utilizzo dei fondi destinati alla ricerca e promozione della diffusione delle buone pratiche di dialogo sociale e di relazioni industriali transnazionali, come in realtà già avviene, pur in assenza di un quadro normativo *ad hoc*.

E' da chiedersi ove tale tassello normativo venisse realizzato, nel quadro del rilancio del dialogo sociale preconizzato dal Presidente della Commissione europea e degli obiettivi dell'*European Social Pillar*³⁸(ma la proposta di un *optional legal framework* non compare nell'agenda della Commissione), se esso potrebbe effettivamente favorire la conclusione di accordi transnazionali di impresa, in primo luogo nella dimensione europea ma, per questa via, anche mondiali. La risposta non è facile: potrebbe essere positiva se le imprese vedessero un vantaggio nella tipizzazione dei TCAs in termini di certezza e prevedibilità dei risultati negoziali; negativa se temessero vincoli eccessivi alla propria libertà di azione. L'esperienza positiva realizzata con gli accordi istitutivi di CAE fa propendere per la prima soluzione, anche se l'*optional legal framework* difficilmente porterà *di per sé* alla conclusione di nuovi accordi transnazionali. Potrà invece costituire una base di riferimento più sicura per parti negoziali motivate a consolidare esperienze già avviate, anche nella dimensione globale, per procedere al rinnovo degli accordi in essere.

Un'altra questione da approfondire riguarda l'esigibilità degli obblighi procedurali contenuti negli accordi quadro transnazionali. Si tratta dell'allestimento di una *machinery* procedimentale che dovrebbe testimoniare la capacità di autoregolamentazione dei propri interessi da parte degli attori sociali. Su scala globale e nel confronto con le direzioni di imprese multinazionali la posizione del sindacato è assai più debole che nel quadro tradizionale e regolato delle relazioni

³⁷ Ai sensi del quale "L'Unione riconosce e promuove il ruolo delle parti sociali al suo livello, tenendo conto delle diversità dei sistemi nazionali. Essa facilita il dialogo tra tali parti, nel rispetto della loro autonomia".

³⁸ Il Pilastro europeo dei diritti sociali, oggetto di proclamazione solenne inter-istituzionale al Social Summit di Goteborg il 17 novembre 2017, riconosce il ruolo centrale del dialogo sociale nel rafforzamento e nel sostegno a una crescita inclusiva attraverso l'autonomia delle parti sociali di negoziare e concludere accordi collettivi, il diritto di contrattazione e di azione collettiva.

industriali nazionali. In tale contesto, assume peculiare rilievo la questione della amministrazione dell'accordo collettivo, con particolare riguardo ai diversi sistemi nazionali su cui impatta l'accordo. Si tratta di una difficoltà oggettiva sia per l'impresa multinazionale, che per le federazioni sindacali globali (e, in misura diversa, europee). I meccanismi giuridici di diritto comune ipotizzabili per assicurare il rispetto dell'accordo quadro nei diversi paesi (il conferimento di un mandato da parte dei sindacati nazionali, la ripresa dei negoziati a livello locale, l'assunzione di direttive aziendali impartite dalla direzione centrale alle direzioni locali, il dovere di influenza sui sindacati affiliati, etc.) presentano tutti lacune e difficoltà applicative. Nessun sistema prevede peraltro quali effetti giuridici produca in ambito nazionale un accordo di impresa transnazionale, sebbene talora il problema venga evocato³⁹ in documenti sui nuovi orizzonti della contrattazione collettiva di livello aziendale.

In questo quadro, supportare l'effettività degli accordi transnazionali con meccanismi rientranti nel dovere di vigilanza degli Stati – ove positivamente regolato - e/o con procedure di *follow up* previste nel quadro dell'adesione a forme di responsabilità sociale di impresa, presenta il vantaggio di reimmettere lo Stato nel circuito di controllo dell'attività delle imprese multinazionali, dotando di un grado maggiore di effettività l'accordo tra le parti, sia nel paese d'origine dell'impresa multinazionale attraverso l'obbligo di predisporre piani di vigilanza sul rispetto dei diritti umani e di riparazione dei danni prodotti, che nei paesi di insediamento. Il dibattito avviato e le soluzioni raggiunte negli ultimi anni da parte delle organizzazioni internazionali testimoniano la ricerca di una concordanza tra diversi strumenti, tesi a favorire l'obiettivo di *fair globalization*.

Dal canto suo, l'apporto fornito dai TCAs in questa fase è quello di sperimentare modalità autonome di monitoraggio e implementazione degli accordi su scala mondiale, tramite una serie di obblighi procedurali e la creazione di istanze di dialogo e condivisione dei risultati ottenuti e di trattazione dei reclami. La lezione appresa dalle esperienze applicative dei TCAs è quella della necessità di raccordare la dimensione globale a quella locale, sia con riguardo alle filiali, che alle

³⁹ Si pensi al documento unitario del gennaio 2016 delle confederazioni sindacali italiane Cgil, Cisl e Uil sul nuovo modello contrattuale, o ai lavori della Commissione Combexelle del settembre 2015 in Francia.

imprese delle catene di subappalto e fornitura. L'attuazione effettiva di accordi collettivi transnazionali postula infatti forme di raccordo efficienti sia in fase ascendente (ai fini della negoziazione e stipula dell'accordo) che discendente (la comunicazione dei risultati dell'accordo e la sua gestione in tutte le filiali dell'impresa e, ove previsto, nelle *supply chains*), sia sul versante dell'impresa multinazionale che dei suoi interlocutori.

Le modalità possono essere diverse a seconda di come è strutturata la catena di comando dell'impresa e, sul versante sindacale, dei rapporti endo-associativi nonché, nella dimensione aziendale, dei rapporti fra organizzazioni sindacali e rappresentanze del personale. La fase di attuazione dell'accordo costituisce infatti la cartina al tornasole della partecipazione effettiva di tutti i soggetti interessati alla traduzione concreta degli impegni in esso enunciati. Accordi di vertice non calati nella dimensione quotidiana della vita d'impresa e delle sue filiali/catene di fornitura sono destinati a rimanere puri enunciati a valenza meramente simbolica. I negoziatori della seconda generazione di TCAs, consapevoli del rischio, risultano più attenti nel dotare l'accordo di un apparato strumentale volto a garantirne l'implementazione, consentendo alle loro articolazioni organizzative di appropriarsene per utilizzarlo in situazioni concrete. Questa dotazione strumentale, più o meno ricca e articolata (presentazione e diffusione dell'accordo, traduzione nelle diverse lingue, formazione sui suoi contenuti, visite periodiche nei diversi siti, riunioni preparatorie e successive a quelle canoniche con la direzione, procedure di trattazione dei reclami, indicatori per il monitoraggio della sua attuazione, ecc.) costituisce la parte più innovativa dei TCAs, alla cui sostanziale verifica multi-livello appare subordinato lo sviluppo e la sostenibilità di un sistema di relazioni industriali globali al passo coi tempi.

Bibliografia

Ales E. (2018), *Transnational Collective Bargaining and European Works Councils: from Hurdle to Stepping Stone?*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.

Baccaro L., Howell C. (2017), *Trajectories of Neoliberal Transformation. European Industrial Relations Since the 1970s*, Cambridge, Cambridge University Press.

- Blackett A., Trebilcock A. (eds) (2015), *Research Handbook on Transnational Labour Law*, Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- Cangemi V. (2018), *Un accord sectorial sur la procédure pour la négociation des accords cadres transnationaux*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Ces (2016), *Creare un contesto favorevole alle negoziazioni autonome e volontarie a livello transnazionale tra i sindacati e le imprese multinazionali. Relazione finale*, testo disponibile al sito https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/160905_tca_final_report_it_final.pdf
- Commissione europea (2008a), *Mapping of Transnational Texts Negotiated at Corporate Level*, Directorate-General, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, EMPL F2 EP/bp 2008 (D) 14511.
- Commissione europea (2008b), *Commission Staff Working Document: The role of Transnational Company Agreements in the context of increasing International integration*, Directorate-General, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, SEC (2008) 2155 def. del 2 luglio 2008.
- Daugareilh I. (sous la direction de) (2017), *La responsabilité sociale de l'entreprise, vecteur d'un droit de la mondialisation?*, Bruxelles, Bruylant.
- Daugareilh I. (2018), *Il dovere di vigilanza "alla francese": un'opportunità per gli accordi-quadro internazionali?*, in Guarriello F., Stanzani C. (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano: Franco Angeli.
- Dehnen V., Pries L. (2014), *International Framework Agreements: A thread in the web of transnational labour regulation*, *European Journal of Industrial Relations*, 20 (4), p. 335-350.
- Erkens Y. (2018), *Dutch sector agreements-Innovation in corporate social responsibility (CSR) and CSR compliance*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- European Commission (2008a), *Mapping of Transnational Texts Negotiated at Corporate Level*, Directorate-General, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, EMPL F2 EP/bp 2008 (D) 14511.
- European Commission (2008b), *Commission Staff Working Document: The role of Transnational Company Agreements in the context of increasing International integration*, Directorate-General, Employment, Social Affairs and Equal Opportunities, SEC (2008) 2155 def. 2 July 2008.
- EURACTA 2 (2015), *The transnational company agreements. Experiences and prospects. Final Report*, in: www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content_attachment/Euracta2_Final%20report_0.pdf
- Friedrich T.S., Lopes De Oliveira F., De Oliveira Neto A.E. (2018), *Global Supply Chains, Transnational Law and Workers*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Garcia Landaburu M.K. (2018), *Los mecanismos de participacion de las organizaciones sindicales en la verificacion del cumplimiento del codigo de conducta de Inditex*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Giacconi M., Giasanti L., Varva S. (2018), *The value of social reputation. The protection of MNEs' workers through consumers' eyes*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Giugni G. (1960), *Introduzione allo studio dell'autonomia collettiva*, Milano: Giuffrè.
- Global Deal, ILO, OECD (2018), *Building Trust in a Changing World of Work*, The Global Deal for Decent Work and Inclusive Growth Flagship Report 2018, p. 1-156.
- Gottardi D. (2018), *CSR da scelta unilaterale datoriale a oggetto di negoziazione collettiva: la responsabilità sociale contrattualizzata*, in Guarriello F., Stanzani C. (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano: Franco Angeli.

- Guadagno S. (2018), *Transnational Company Agreements: Opportunities in the Face of Technological Change*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Guarriello F., Stanzani C. (a cura di) (2018), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano: Franco Angeli.
- Hadwiger F. (2015), *Accordi quadro globali (GFA): Gli strumenti per garantire il Lavoro dignitoso nelle Catene globali di fornitura?*, Department of Social Sciences, University of Hamburg, p. 1-14.
- Hadwiger F. (2017), *Looking to the future: mediation and arbitration procedures for global framework agreements*, *Transfer*, 23/4, p. 409-424.
- Hadwiger F. (2018), *Contracting International Employee Participation-Global Framework Agreements*, Cham: Springer International Publishing AG.
- Laulom S., Sciarra S. (2018), *Quel cadre juridique pour les accords transnationaux d'entreprise?*, in corso di pubblicazione in *Mélanges en l'honneur d'Antoine Lyon-Caen*, Paris, Dalloz.
- Leonardi S. (ed.) (2012), *Transnational Company Agreements. A stepping stone towards a real internationalization of Industrial Relations?*, Roma, Ediesse.
- Marassi S. (2018), *Transnational Company Agreements and Management of Global Supply Chain*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Molina Navarrete C. (2018), *Derecho de la U.E. y responsabilidad social empresarial: el "futuro del trabajo" también se juega en la "buena gobernanza" societaria*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Moll Noguera R. (2018), *La legitimidad negociadora de los agentes sociales a escala transnacional europea: una llamada a su compleción*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Moreau M.A. (2017), *La spécificité des accords mondiaux d'entreprise en 2017: originalité, nature, fonctions*, Étude réalisée pour le Bureau de l'OIT pour la France, testo disponibile al sito http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---europe/---ro-geneva/---ilo-paris/documents/publication/wcms_614879.pdf
- Murgo M. (2018), *Global Supply Chains and Labour law: what rule for Union?*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Papadakis K. (ed.) (2008), *Cross-border Social Dialogue and Agreements. An Emerging Global Industrial Relations Framework?*, Geneva, ILO.
- Papadakis K. (2018), *Lezioni apprese e dibattiti in corso sull'implementazione degli IFAs nelle catene di sub-fornitura globali*, in Guarriello F., Stanzani C. (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano: Franco Angeli.
- Platzer H.W., Rueb S. (2014), *It takes two to tango. Management and European company agreements*, *Transfer*, 20(2), p. 255-270.
- OIT (2018), *Entreprises mondiales et dialogue social transnational: quels enjeux pour les accords-cadre internationaux*, Paris, 7 février, p. 1-55.
- Rehfeldt U. (2018), *Una mappatura degli accordi transnazionali: quadro di analisi e linee di tendenza*, in Guarriello F., Stanzani C. (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano: Franco Angeli.
- Rodríguez González S. (2018), *El Papel de los códigos de conducta en la consecución de los objetivos de la agenda 2030 para el desarrollo sostenible*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Rojas Rivero G.P. (2018), *Descentralización transnacional y negociación colectiva*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.

- Romano S. (1918), *L'ordinamento giuridico*, Firenze: Sansoni.
- Rosembaum Rimolo J. (2018), *Negociación colectiva internacional. Algunas reflexiones a cerca del impulso y sus frenos en Latinoamérica*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Scarponi S. (2018), *Alla ricerca dell'effettività dei Transnational Agreements: procedure di controllo e sanzionatorie*, in Guarriello F., Stanzani C. (a cura di), *Sindacato e contrattazione nelle multinazionali*, Milano: Franco Angeli.
- Scarponi S. (2018), *Imprese multinazionali e autoregolamentazione transnazionale in materia di lavoro*, *Rivista giuridica del lavoro*, n. 2.
- Schoemann I. et Al. (2012), *Transnational Collective Bargaining at Company Level: a New Component of European Industrial Relations?*, Bruxelles, Etui.
- Sciarra S., Fuchs M., Sobczak A. (2014). *Verso un quadro giuridico per gli Accordi transnazionali d'impresa. Rapporto alla Confederazione europea dei sindacati*, Bruxelles.
- Smit P. (2018), *International Framework Agreements taking the sting out of Transnational Collective Agreements/Bargaining*, Paper presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Sobczak A. (2012), *Ensuring the effective implementation of transnational company agreements*, *European Journal of Industrial Relations*, 18 (2), p. 139-151.
- Schneider J., Siegenthaler L. (2011), *Les principes directeurs de l'OCDE: pour une conduite responsable des entreprises multinationales*, *La Vie économique, Revue de politique économique*, n. 9, p. 63-66.
- Telljohann V., Da Costa I., Muller T., Rehfeldt U., Zimmer R. (2009), *European and International Framework Agreements: New Tools of Transnational Industrial Relations*, *Transfer*, 3-4, p. 505-525.
- Treu T. (2018), *Transformation of Work: Challenges to the National Systems of Labour Law and Social Security*, Rapporto Generale presentato al XXII Congresso ISLSSL di Torino.
- Van Hoeck A. (2016), *Finding a legal framework for transnational collective agreements through private international law*, *Amsterdam Law School Legal Studies Research Paper*, n. 2016-12.
- Van Hoeck A. (2017), *Private international law and dispute resolution*, in SindNova, Fondazione Di Vittorio, Ires France, Fundación 1° de Mayo, *Implementation of Transnational Agreements in Multinational Companies*, Euride Study Report, September, p. 11-14.