

POSTFAZIONE

di Tiziano Treu

1. COMMERCIO INTERNAZIONALE E CLAUSOLE SOCIALI: UN RAPPORTO DIFFICILE

I rapporti fra commercio internazionale e clausole sociali hanno una storia tormentata, piena di contrasti ma anche di sperimentazioni utili, perché il commercio fra nazioni mette a contatto diretto non solo le economie ma i modelli regolatori e sociali¹.

Per quanto si voglia isolare la logica commerciale degli scambi da ogni altra logica, il contatto con i rapporti civili e sociali e con le loro regole è pressoché inevitabile, anche quando è conflittuale.

Il confronto fra le due logiche – commerciale e sociale – si è sviluppato nel tempo con modalità diversissime, quanto alle “concessioni” reciproche introdotte negli accordi per agevolare gli scambi e quanto alle tecniche utilizzate per favorire, controllare o (talora) oscurare le condizioni sociali dei rapporti economici.

Tale varietà riflette le diverse condizioni di contesto in cui si sono conclusi i trattati, i diversi periodi storici (di crisi e sviluppo) in cui si sono realizzati, la diversa dimensione spaziale ed economica dei vari trattati: bilaterali fra paesi, multilaterali e globali per grandi aree continentali.

Gli autori – non molti invero – che hanno seguito con attenzione le vicende ormai pluridecennali delle clausole o dei capitoli sociali dei trattati testimoniano la varietà dei loro contenuti. Obiettivi e contenuti spesso sono espressi in affermazioni di principio e impegni di comportamento generici, non privi di ambiguità, talora sono rafforzati da richiami a fonti internazionali di diversa natura (dai principi e convenzioni dell'OIL, ai codici delle imprese multinazionali), altre volte poggiano quasi solo su procedure di varia natura (di mutua consultazione e di monitoraggio, osservatori congiunti, fino a clausole arbitrali, *guidelines* per orientare le procedure). Più raramente sono tradotti in vere e proprie norme precettive con contenuti e tempi precisi.

La trattativa in corso per la conclusione del TTIP fornisce un'occasione eccezionale per verificare le possibili configurazioni delle clausole sociali.

L'importanza storica del confronto in atto è riconducibile alla centralità dei due continenti nello scenario economico e politico mondiale, quindi all'impatto che l'integrazione delle loro economie, facilitata (anche) dal trattato, può avere sia per i singoli paesi sia per l'intero assetto internazionale.

Tiziano Treu, presidente della International Society for Labour and Social Security Law e Professore Emerito, Università Cattolica.

¹ Cfr. nel dibattito italiano per tutti Perulli (1999, 2000 e 2015); cfr. anche Hepple (2005).

Le diverse stime presenti anche nelle ricerche qui presentate circa le ricadute economiche del TTIP sui due continenti e sui singoli paesi dipendono dai diversi modelli teorici e metodi di valutazione utilizzati e quindi vanno ulteriormente discusse. Ma non escludono un impatto significativo dell'accordo, né la fiducia dei negoziatori circa la sua utilità economica e politica. Tanto più che tale utilità va apprezzata in termini relativi nel contesto globale, in particolare a fronte delle parallele trattative in corso per un accordo transpacifico e alle possibili iniziative autonome di grandi paesi come la Cina. La conclusione del TTIP confermerebbe la capacità dei due continenti egemoni nella storia passata del mondo di stabilire ancora le grandi regole del commercio e dei rapporti internazionali, di essere cioè *pattern givers* invece di *pattern takers*.

2. IL VALORE *PATTERN SETTING* DEL TTIP E LE PREOCCUPAZIONI EUROPEE

Le implicazioni del TTIP per le regole sociali sono altrettanto rilevanti di quelle economiche e persino più ricche di incognite, perché a differenza di quanto sperimentato in accordi commerciali simili, qui il confronto è fra due continenti caratterizzati da sistemi economici sviluppati e da ordinamenti sociali pure consolidati, ma fra loro alquanto diversi. Anzi, tali ordinamenti sono spesso indicati – solo con qualche forzatura – come espressione di modelli opposti di capitalismo, quello atlantico di prevalente orientamento liberista, e quello europeo orientato all'economia sociale di mercato.

Anche il periodo in cui si sta sviluppando la trattativa del TTIP è rilevante, perché gli anni di crisi economica hanno registrato una netta divergenza fra le politiche di sostegno alla domanda e all'occupazione seguite dagli USA e le scelte dell'Unione europea segnate dalla priorità degli equilibri di bilancio e poco attente alle condizioni della crescita. Le politiche europee di gestione della crisi hanno inciso non poco sulle politiche sociali dei vari paesi, aumentando le differenze fra di loro e ridimensionando i contenuti, se non incrinando la tenuta, del modello di welfare comune. Queste condizioni di contesto hanno fatto sentire il loro peso anche nelle trattative e nelle ipotesi di accordo. Hanno accresciuto le preoccupazioni per un possibile impatto sull'economia europea, ancora non uscita dalla crisi e in particolare sui fragili equilibri dell'Europa sociale. Lo testimoniano le reazioni dell'opinione pubblica su molte tematiche sensibili: da quelle della sicurezza alimentare, dell'energia e della tutela dell'ambiente, alla protezione delle PMI e dei settori fragili della nostra economia, fino alle regole del lavoro e del welfare.

Queste preoccupazioni sono state alimentate anche dalla non conoscenza circa i contenuti dei trattati, che ha caratterizzato il primo periodo della trattativa. Le preoccupazioni si sono precisate, ma non sopite, dopo che i termini del mandato ai negoziatori sono stati resi noti e sono diventati oggetto di dibattito pubblico, invero meno in Italia che in altri paesi. La criticità delle implicazioni sociali del trattato è testimoniata dal fatto che le diversità di opinioni dividono tutte le posizioni politiche, anche all'interno degli stessi schieramenti, europei e nazionali, come segnala il contributo di A. Mosca e V. Bordonaro in questo volume.

Le valutazioni degli esperti, risultanti anche dagli scritti qui pubblicati, continuano a essere diversificate, sia sulle possibilità di concludere un accordo utile sul piano economico, sia sulle prospettive di configurare un capitolo sociale che non incida negativamente sugli standard sociali presenti nei vari paesi europei e quindi sulle condizioni di vita e di lavoro dei cittadini europei.

Su questo punto, le massime istituzioni europee – Consiglio e Parlamento – hanno espresso una serie di condizioni cautelative da rispettarsi in sede di negoziato; già nel mandato del 2014 e poi con ulteriori precisazioni e con maggiore chiarezza, nelle recenti decisioni del Consiglio europeo del 2015².

3. IL MANDATO DELLE ISTITUZIONI EUROPEE AI NEGOZIATORI

Il cosiddetto Rapporto Lange³ del Comitato sull'occupazione e affari sociali indirizza al Consiglio raccomandazioni su tutte le implicazioni sociali ed economiche del trattato TTIP, indicando una serie di obiettivi da perseguire nel negoziato. Gli obiettivi sono ambiziosi: assicurare che il trattato contribuisca a salvaguardare l'occupazione esistente e a promuoverne una crescita, verso i target di Europa 2020; modernizzare i sistemi di formazione professionale per migliorare gli *skills* e la qualificazione dei lavoratori; assicurare che in tutti i capitoli del TTIP non siano indeboliti o elusi gli standard europei e nazionali riguardanti i diritti dei lavoratori, le condizioni di lavoro, la sicurezza sociale e sul lavoro; garantire che il TTIP preveda condizioni e politiche a tutti i livelli in linea con le convenzioni dell'OIL e la Decent Work Agenda.

A queste dettagliate indicazioni della Commissione Lange fa riscontro, nella delibera del Consiglio, un'indicazione sintetica – in parte meno precisa – sulle regole del lavoro che dovrebbero essere incluse nel capitolo sullo sviluppo sostenibile, ritenuto centrale nell'economia del trattato. La delibera afferma il valore degli standard sociali in tutti gli ambiti dell'accordo, stabilendo che il trattato deve puntare all'effettiva ratifica, applicazione e all'*enforcement* delle 8 principali convenzioni OIL e della Decent Work Agenda. A ciò aggiunge che le previsioni dell'accordo devono mirare a migliorare ulteriormente i livelli di protezione del lavoro (e gli standard ambientali), nonché includere regole sulla responsabilità sociale dell'impresa, basate sulle linee guida dell'OCSE, e prevedere un dialogo strutturato con la società civile. Un'indicazione specifica stabilisce che i dipendenti delle imprese transatlantiche registrate secondo il diritto degli Stati europei, devono godere dei diritti di informazione presenti nella direttiva 2002/14.

Inoltre è previsto che gli effetti economici, sociali e ambientali del TTIP devono essere soggetti a una completa e oggettiva valutazione *ex ante* di impatto secondo le direttive europee del *sustainability impact assessment* (SIA) e che la Commissione europea è tenuta a condurre analisi comparative di impatto su ogni Stato membro al fine di fare previsioni sui guadagni e sulle perdite di occupazione nei settori interessati dal TTIP e di assumerne i costi di adattamento⁴.

Come si vede, le indicazioni e il mandato del Consiglio prescrivono la difesa degli standard sociali esistenti nell'Unione e segnalano l'obiettivo di perseguire con il trattato il loro rafforzamento ed estensione, con l'accettazione delle principali regole internazionali (ILO e OCSE) e la loro effettiva implementazione.

² Parlamento europeo, Risoluzione recante le raccomandazioni alla Commissione sui negoziati riguardanti il partenariato transatlantico su commercio e investimenti (TTIP), 8 luglio 2015, P8_TA-PROV(2015)0252.

³ Parlamento europeo, Commissione per il Commercio Internazionale, Progetto di relazione del 5 febbraio 2015, 2014/2228 CIM.

⁴ Il richiamo è alla cosiddetta "Clausola sociale" dell'art. 9 TFUE in base alla quale la definizione e attuazione di tutte le politiche dell'Unione europea devono tener conto dell'impatto sociale, in particolare delle esigenze connesse con la promozione di un elevato livello di occupazione, con la garanzia di un'adeguata protezione sociale della lotta all'esclusione sociale, e di un livello elevato di istruzione, formazione e tutela della salute umana. Sul valore di questa clausola, Roccella, Treu (2016) e Giubboni (2011).

4. DUE INDIRIZZI: DIFESA DEGLI STANDARD EUROPEI E PROMOZIONE DEGLI STANDARD INTERNAZIONALI

Si tratta di due indirizzi di diversa portata: uno di tutela e garanzia, uno di promozione. Il loro significato dipenderà dal risultato delle trattative e, ancor più, dall'effettiva applicazione che potrà registrare tempi e modi diversi, soprattutto per quanto riguarda il secondo obiettivo.

Le indicazioni di garanzia precludono l'inserimento nel trattato di qualsiasi clausola che direttamente o indirettamente apra a modifiche o faciliti l'elusione delle norme vigenti in Europa in materia di diritto del lavoro e sicurezza sociale, elencate nel dettaglio dal Rapporto Lange.

Tali indicazioni mirano a fugare le preoccupazioni diffuse in Europa, stabilendo che gli standard sociali, come quelli ambientali, non sono compresi nel mandato, cioè non sono negoziabili *in pejus* dalla parte europea.

Resta da determinare come tale preclusione opererà in concreto rispetto alla complessa normativa vigente in Europa nelle materie indicate. Secondo una lettura rigorosa, dovrebbe valere per tutte le norme di carattere vincolante (direttive e regolamenti) attinenti alle materie sociali. È significativo come né il Rapporto Lange né la delibera del Consiglio facciano cenno alla materia delle relazioni industriali, che non è mai stata inclusa nelle competenze dell'Unione.

Le indicazioni del Rapporto Lange prevedono in realtà che nel TTIP siano salvaguardati non solo gli standard europei, ma anche quelli degli Stati membri nelle materie indicate (senza menzione esplicita della materia sindacale). In tal modo, l'area di garanzia da rispettarsi col TTIP risulta alquanto più estesa e differenziata, perché dovrà tener conto delle diverse varianti nazionali del modello europeo.

Del resto anche nei vari stati degli Stati Uniti esistono standard sociali differenziati secondo modulazioni diverse; e di tali differenze il trattato dovrà tener conto se vorrà ottemperare all'altro indirizzo del Consiglio, quello che persegue l'adeguamento delle normative esistenti agli standard internazionali ILO e OCSE.

Bastano questi accenni per comprendere la complessità delle implicazioni sia per la fase delle trattative, dove una parte, quella europea, ha un mandato rigido, sia soprattutto per l'applicazione dell'eventuale trattato. Di qui l'importanza decisiva degli strumenti e delle procedure con cui saranno gestite le vicende applicative delle disposizioni del trattato, di quelle sociali come delle altre.

5. IMPORTANZA DELLE PROCEDURE, CLAUSOLA ISDS

Tutte le esperienze dei trattati commerciali confermano tale importanza e hanno sviluppato complessi meccanismi di monitoraggio e controllo per verificare e, se del caso, correggere le indicazioni dell'accordo, nonché per risolvere le controversie originate nella fase applicativa, con procedure conciliative e di arbitrato⁵.

Una delle procedure più importanti e controverse è quella cosiddetta ISDS, che prevede l'intervento di un arbitro internazionale per risolvere le controversie insorte fra Stati e investitori stranieri in merito all'applicazione dei trattati⁶.

⁵ Cfr., in generale, Compa (1993, 2014 e 2015), Bellace (2014), Sirohen (2013) e International Labour Organization (2013).

⁶ Cfr. Faioli (2015).

Una simile clausola, pur largamente praticata anche dall'Europa per incoraggiare gli investimenti diretti dall'estero, presenta il rischio che la decisione arbitrale metta in discussione decisioni anche legislative degli Stati, qualora esse siano ritenute discriminatorie o alterino le condizioni economiche in base alle quali gli investitori stranieri hanno preso la loro decisione. Di qui la necessità – rilevata da molti – se non di escludere le clausole ISDS, di circoscrivere i limiti dell'intervento arbitrale per evitare che possa alterare le regole stabilite dallo Stato anche in aspetti essenziali per gli equilibri del sistema e per la vita dei cittadini, come nelle ipotesi relative ai rapporti di lavoro e sociali. È questo un punto decisivo per l'andamento della trattativa e per la tenuta nel tempo delle garanzie sociali richieste dall'Europa, anche qualora siano accolte nel testo dell'accordo.

L'esperienza di simili accordi segnala come la posta in gioco sia rappresentata dallo stabilire regole per limitare il potere dell'arbitro di ponderare le ragionevoli aspettative dell'investitore straniero, da una parte, e gli interessi regolatori dello Stato ospitante, dall'altra. Si è ritenuto anche in sede giudiziale che tale investitore non può legittimamente attendersi che le regole esistenti al momento dell'investimento non vengano modificate col passare del tempo e col cambiamento delle circostanze.

La tesi ha implicazioni rilevanti nel caso di un trattato come il TTIP, qualora si dia seguito alle indicazioni sopra riportate, che riaffermano la piena sovranità dei contraenti in materia di standard sociali, e per parte europea la loro non modificabilità *in pejus*. Ne consegue che le regole sociali e del lavoro non possono considerarsi – contrariamente a quanto molti ritengono – un'interferenza indebita nelle decisioni degli investitori e nessuna aspettativa ragionevole può configurarsi di una loro immodificabilità nel tempo.

Un giudizio di indebita ingerenza potrebbe essere motivato solo qualora le regole statali prevedessero un trattamento discriminatorio dell'investitore straniero nei confronti delle imprese nazionali (in circostanze analoghe).

La conferma dell'essenziale carattere nazionale della normativa del lavoro implica che anche gli strumenti di controllo e di applicazione delle norme seguiranno in principio le regole del paese ove si svolge il lavoro.

Questo non esclude, peraltro, che la cooperazione attivata dal trattato possa dare luogo a scambi utili nell'uso di prassi applicative e interpretative anche fra paesi, come quelli atlantici, che hanno sistemi di *enforcement* giudiziali e non, storicamente consolidati. Lo scambio di attività di controllo e di ispezione per il rispetto delle norme del lavoro e della sicurezza è da tempo in atto a livello internazionale. Essa ha mostrato di poter migliorare l'efficacia dei singoli sistemi nazionali, specie in aree critiche, anche per paesi avanzati, come il contrasto al lavoro irregolare e all'elusione degli standard nazionali.

Problemi più complessi si pongono a proposito delle cosiddette forme alternative di risoluzione delle controversie di lavoro (ADR) – conciliazione e arbitrato – che sono largamente praticate nei sistemi anglosassoni, mentre trovano applicazione più limitata nei paesi dell'Europa continentale e, nel caso dell'arbitrato, forti preclusioni.

In questo caso un'applicazione collaborativa del trattato potrebbe favorire la diffusione di pratiche per una soluzione delle controversie più rapida e meno costosa e più aderente alla realtà dei rapporti, valorizzando questa volta le migliori esperienze atlantiche, se non in via di armonizzazione legislativa, attraverso iniziative sperimentali attivate dalle imprese multinazionali.

La collaborazione nell'applicazione del trattato potrebbe anche alimentare il dialogo fra le corti giudiziarie dei vari paesi, per aspetti in merito ai quali esse venissero chiamate in causa. Tale dialogo, che finora è solo accennato, potrebbe portare ad arricchimenti re-

ciproci e a scambi istituzionali potenzialmente di grande rilievo anche per l'avvicinamento dei due sistemi.

6. CLAUSOLE PROMOZIONALI E STRUMENTI DI *SOFT LAW*

La seconda indicazione del Consiglio che persegue l'estensione e il rafforzamento degli standard sociali esistenti nelle direzioni segnalate dalle fonti internazionali, presenta problemi diversi rispetto a quelli della difesa degli standard europei. Non costituisce un limite negativo alla definizione delle norme sociali del trattato, ma fornisce un indirizzo aperto da precisare nello stesso.

Le precisazioni sono decisive perché il rinvio è a norme internazionali di diversa natura e cogenza; cosicché l'indicazione richiede di essere sostanziata e resa effettiva per stimolare l'influenza del trattato sulle pratiche sociali dei paesi coinvolti, al fine di allinearle con gli obiettivi indicati.

Indicazioni di questo genere, comuni alle clausole sociali di altri trattati, non sono tali da far sorgere specifici obblighi e diritti specifici in capo alle imprese e neppure agli Stati coinvolti. Ma la formulazione degli impegni che verrà adottata potrebbe richiedere alle parti contraenti e agli Stati membri, ed eventualmente anche ad entità substatuali, di attivarsi per la promozione degli standard con interventi di diversa natura: dall'informazione sulle prospettive del trattato, dirette a promuovere processi di *mutual learning*, al coinvolgimento degli attori sociali, imprese e sindacati nella traduzione degli impegni assunti in pratiche negoziali conformi, fino alla progressiva adozione di alcuni standard comuni negli appalti pubblici, alla previsione di strumenti premiali legati anche alle ricadute e benefici del trattato per incentivare buone pratiche conformi agli standard proposti.

Impegni in tali direzioni, che fossero inclusi con maggiore o minore stringenza nel trattato, specie se provvisti di seguito pratico, contribuirebbero a ridurre le preoccupazioni circa l'impatto del commercio internazionale e dei trattati sulle condizioni di vita e di lavoro delle persone e ad aumentare la fiducia di tutti gli attori privati e pubblici nelle potenzialità positive di questi accordi.

I problemi sollevati a questo proposito non sono dissimili da quelli sperimentati in tutti i casi che hanno visto a confronto ordinamenti sociali diversi con la stipula di accordi transnazionali, e segnatamente nella costruzione dell'Europa sociale. Anche le vicende europee, dove il confronto si è svolto per decenni all'interno di un ordinamento comune – pur se parziale – come quello della Comunità e poi dell'Unione, hanno mostrato la difficoltà della convergenza fra regole e politiche sociali. Tanto è vero che l'utilizzo dello strumento delle direttive dei primi decenni di vita della Comunità, ha ceduto il passo all'uso di tecniche di regolazione *soft*, emblemizzate dal metodo aperto di coordinamento (MAC)⁷. L'efficacia di queste tecniche ha incontrato limiti crescenti a seguito della crisi economica e delle politiche poste in essere dall'Unione per contrastarla, cui i singoli Stati hanno reagito con politiche nazionali che hanno aumentato le differenze fra i diversi paesi, mobilitati ciascuno a difesa dei propri assetti economici e istituzionali.

Il percorso di allineamento ai più avanzati standard internazionali prospettato dal Consiglio e dal Parlamento europei dovrà misurarsi con difficoltà e ostacoli non dissimili, che

⁷ L'efficacia del MAC e in genere degli strumenti di *soft law* è oggetto di decennale dibattito in Europa: cfr. tutti gli scritti raccolti in Barbera (2006).

anzi sono acuiti dalla distanza ed eterogeneità delle regole sociali presenti negli Stati Uniti e nei paesi europei.

La decennale esperienza europea ha mostrato l'importanza di procedere a verifiche e valutazioni congiunte anche in sede istituzionale, quali la *peer review* e i bilanci del semestre europeo. La formula dei trattati non comporta un sistema istituzionale come quello realizzato nell'Unione per sostenere linee guida comuni. Per far procedere nell'applicazione del trattato gli impegni di tipo promozionale assunti dalle parti sarà decisiva la stringenza delle procedure comuni di verifica dei comportamenti delle parti in ordine al perseguimento degli obiettivi di miglioramento degli standard.

Nel caso specifico, un ruolo centrale sono chiamate a svolgerlo le imprese multinazionali e transatlantiche in particolare.

7. PROCESSI DI *MUTUAL LEARNING*

In ogni caso, questi processi di promozione e adattamento degli standard non potranno che essere sperimentali e basarsi su una ricognizione comparata delle regole e delle politiche del lavoro nei vari paesi. Tale ricognizione dovrebbe permettere di individuare le aree dove le buone pratiche sono diffuse e possono più facilmente scambiarsi, e dove invece regole e politiche sono più lontane dagli obiettivi del *decent work*.

Un investimento istituzionale del TTIP e della sua agenda sociale dovrebbe essere dedicato a studiare processi di *mutual learning*. Le aree da valutare appaiono molteplici anche a una prima analisi dei sistemi continentali. Ma la ricerca acquista una complessità ulteriore quando si tratta di articolarla sulla base dei singoli sistemi nazionali e internazionali. È una sfida senza precedenti sia per i ricercatori impegnati nell'analisi comparata, sia per politici e per le parti sociali che vogliano misurarsi su questa nuova dimensione delle politiche e delle regole del lavoro.

Analisi comparate attente ai profili di principio e alle implicazioni di *policy*, possono essere l'occasione non solo per l'avvicinamento agli obiettivi comuni e agli standard internazionali, ma anche per un ripensamento delle regole e delle politiche del lavoro vigenti nei singoli Stati. Tale ripensamento è sollecitato dalle mutate condizioni del contesto mondiale, e ora dalla pressione della crisi e delle difficoltà economiche. Può giovare dell'analisi delle diverse reazioni che i singoli sistemi nazionali stanno mettendo in atto rispetto ai condizionamenti del contesto.

Il ripensamento riguarda gli Stati Uniti e le loro componenti statali per valutare ed eventualmente correggere alcuni tratti del loro modello alla stregua degli standard internazionali. Il confronto con il modello europeo può fornire stimoli e piste di modifica. Ma il confronto con le politiche e con le prassi atlantiche, così diverse e da sempre più esposte a influssi mondiali, può servire ai paesi europei per valutare la tenuta delle loro politiche nel contesto globale, le attualità e le obsolescenze di prassi consolidate.

8. SCAMBI DI BUONE PRATICHE: SICUREZZA SUL LAVORO, PARITÀ DI TRATTAMENTO, CRISI AZIENDALI, DIRITTI DI INFORMAZIONE

Alcune aree importanti del diritto del lavoro sono particolarmente suscettibili di scambi di buone pratiche e utili al miglioramento reciproco, a cominciare dalla sicurezza del la-

voro, da tempo regolata in maniera dettagliata in Europa come negli USA, sia per gli aspetti prescrittivi e ispettivi, sia per quelli di prevenzione. Analogamente sviluppate nei vari paesi sono le regole che vietano le discriminazioni di ogni tipo e perseguono l'eguaglianza di trattamento. Qui l'obiettivo per entrambi i continenti è di aumentare l'effettività di tali regole, che restano spesso disattese anche nei punti più importanti, come, ad esempio, la parità retributiva e di opportunità nei luoghi di lavoro. Inoltre, tali regole vanno approfondite e adattate a fronte delle nuove forme di discriminazione che interessano gruppi di lavoratori e singoli, in particolare al fine di garantire *equal benefits and protection* ai lavoratori migranti, che sono sempre più numerosi e spesso indifesi.

Più diseguali sono le regole riguardanti i licenziamenti individuali e collettivi e le procedure per prevenire e gestire i processi di crisi aziendale e riduzioni del personale. Qui dovrebbero essere oggetto di confronto le soluzioni da adottare nelle aree più problematiche: l'applicazione del principio di giusta causa per la giustificatezza dei licenziamenti, che è prevista comunemente nei paesi europei, anche se con diverse implicazioni sul piano dei rimedi. Tale principio potrebbe essere considerato dalle imprese operanti nei due continenti come obiettivo da perseguire con strumenti diversi, non solo per legge, ma tramite procedure contrattuali, eventualmente accompagnate dalla giurisprudenza.

I casi di crisi aziendali e di esuberi hanno stimolato l'Unione europea, com'è noto, a introdurre e perfezionare una direttiva sui diritti di informazione e di consultazione delle rappresentanze aziendali dei lavoratori: in generale, la direttiva 2002/14, e in particolare sui CAE (comitati aziendali europei) la direttiva 94/45 rielaborata dalla direttiva 2009/38. Non è un caso che le indicazioni del Parlamento europeo vogliano assicurare che i dipendenti delle società transatlantiche registrate secondo la legge degli Stati europei, abbiano accesso a procedure di informazione e consultazione in linea con tale direttiva europea.

Questa è l'unica indicazione ai negoziatori che richiede l'estensione diretta di una regola comunitaria alle imprese di nazionalità europea operanti negli USA. In sostanza, invece che la *lex loci* dello stabilimento, che vale in generale anche secondo le ipotesi di trattato, si richiede di far valere la più favorevole legge della nazionalità (europea) dell'impresa.

Il valore di una simile clausola – come di altre – dipenderà dal testo finale dell'accordo. L'inciso, presente nel testo del Parlamento e comune in molti trattati e direttive europee, secondo cui la garanzia richiesta deve essere attuata «in full respect of national legislation» (stranamente si usa il singolare, mentre le leggi sono più di una di qua e di là dell'Atlantico), lascia non pochi dubbi sulla rilevanza giuridica di una clausola del trattato così formulata. Essa potrebbe viceversa concretarsi, ancora una volta, nell'impegno del contraente atlantico ad attivarsi per far operare simili diritti di informazione e consultazione nelle modalità sopra indicate. Inoltre, e soprattutto, l'indicazione potrebbe essere raccolta dalle imprese transatlantiche che vogliono impegnarsi ad applicare al loro interno, di intesa con i sindacati rappresentativi, le procedure di informazione e consultazione indicate nel trattato, combinate eventualmente, come avviene in molti paesi europei, con forme di accompagnamento e di sostegno dei lavoratori coinvolti nelle crisi e nelle ristrutturazioni (tutele del reddito, piani sociali ecc.).

9. CONTINUA: POLITICHE ATTIVE DEL LAVORO

Gli interventi di protezione dei lavoratori nelle crisi sono particolarmente urgenti nel momento attuale, ma costituiscono solo l'aspetto "passivo" delle tutele, che va integrato con politiche attive di sviluppo.

Infatti, il Consiglio europeo ha sottolineato come indicazione generale che un accordo ambizioso ed equilibrato dovrebbe contribuire a promuovere una crescita sostenibile e utile all'occupazione, in particolare a sostenere la reindustrializzazione dell'Europa, secondo gli obiettivi di Europa 2020, il che implica, *in primis*, la collaborazione per rafforzare interventi diretti alla creazione di occupazione, con azioni di politica economica nei settori *job rich*, rivolti all'aumento dell'occupabilità delle persone, a cominciare dai giovani e, più in generale, ad attivare e prevedere servizi per l'impiego che promuovano il miglior funzionamento del mercato del lavoro. I due aspetti di tutela e di promozione del lavoro vanno fra loro coordinati per migliorare le performance occupazionali, la qualità del lavoro e il benessere delle persone. Il concetto di *flexicurity*, adottato dall'Unione europea, è orientato in questa direzione, anche se ha avuto applicazioni differenti, non tutte soddisfacenti, nei vari paesi⁸.

Le esperienze atlantiche – USA e Regno Unito in diversa misura – hanno tradizionalmente un equilibrio diverso delle politiche del lavoro, che ha privilegiato gli interventi sul mercato del lavoro e sulla mobilità rispetto alla difesa del posto di lavoro, valorizzando i contributi di agenzie private nel servizio di *placement* e di *outplacement*. La collaborazione attivabile dal trattato può avere un test di grande rilievo in quest'area di politiche amministrative e gestionali per valorizzare le migliori pratiche sperimentate nei due continenti, e per fronteggiare la sfida del contrasto alla disoccupazione e dell'aumento dell'occupabilità.

10. SICUREZZA SOCIALE E TUTELA IN CASO DI DISOCCUPAZIONE

Infine, un'area di confronto di crescente rilievo riguarda i principi affermati già nella risoluzione della Conferenza internazionale del 2001 dell'ILO, relativa alla sicurezza sociale nelle sue varie forme⁹, che costituiscono un punto centrale della Decent Work Agenda.

Anche qui i sistemi nazionali di sicurezza e protezione sociale si sono sviluppati storicamente su basi diverse, legate alle tradizioni dei vari paesi e all'assetto della spesa pubblica. I confronti fra i nostri paesi e le possibili modifiche devono tener conto di questi fattori e della loro "resistenza". Non a caso la decennale esperienza dell'Unione europea conferma le difficoltà di avanzamento e anche di coordinamento nelle materie del welfare.

Le azioni di intervento in queste aree dovranno quindi essere più che mai graduali, sostenute da un impegno congiunto delle istituzioni pubbliche e delle parti sociali. Sarà utile avviarle sperimentalmente in aree specifiche, cominciando da quelle materie ove le distanze fra paesi sono minori e dove si è verificato qualche avvicinamento per fronteggiare le emergenze della crisi. Tra queste materie, un'urgenza particolare rivestono le tutele nei casi di inattività e di disoccupazione, da estendere progressivamente a tutti i lavoratori (compresi gli immigrati).

I paesi europei hanno sviluppato nel passato e adottato negli anni recenti varie normative di protezione e di sostegno in questi casi. La diversità di questi schemi di protezione non contribuisce ad avvicinare fra loro le condizioni dei lavoratori europei nella crisi. Anzi rischia di aumentare le disuguaglianze, riducendo così la fiducia nelle politiche europee e nei destini comuni dei suoi cittadini. Per questo si è proposto di istituire una forma di protezione comune contro la disoccupazione, finanziata da fondi comunitari. Essa sarebbe

⁸ Cfr. Treu (2013).

⁹ Cfr. International Labour Organization (2001).

significativa come espressione concreta di solidarietà transnazionale, e insieme utile come stabilizzatore automatico a fronte degli shock economici che colpiscono diversamente i vari paesi, *in primis* quelli più deboli. Le proposte europee in questa materia potrebbero trarre insegnamenti utili dall'esperienza degli USA di uno schema comune di assicurazione contro la disoccupazione¹⁰.

I sistemi regolatori di entrambi i continenti fronteggiano una sfida senza precedenti da parte delle pressioni migratorie che hanno investito negli ultimi anni i vari paesi¹¹.

Risposte nuove sono richieste per i lavoratori migranti sia nella legislazione del lavoro sia in quella previdenziale, con particolare riguardo al coordinamento dei sistemi contributivi a fini pensionistici. È un terreno di *policy* ampiamente esplorato dagli organismi internazionali, in particolare dall'ILO¹². Un impegno del TTIP su questa materia nei termini da definire, supplendo all'attuale carenza di iniziative comuni, ma anche valorizzando alcune politiche di successo, darebbe un contributo importante a far procedere la ricerca comune sia per i paesi coinvolti nel trattato, sia per rafforzare le iniziative degli organismi internazionali.

11. LA CONTRATTAZIONE TRANSNAZIONALE: IL RUOLO DELLE IMPRESE TRANSATLANTICHE

L'area delle relazioni industriali presenta le maggiori differenze nelle regolazioni e nelle prassi non solo fra Europa e USA ma anche tra gli Stati europei. Tanto è vero che anche l'ordinamento europeo ha evitato di intervenire nell'armonizzazione legale dei vari sistemi, lasciando largo spazio all'autonomia collettiva e ai legislatori nazionali. In questa materia, l'ordinamento degli Stati Uniti presenta significative criticità e distanze dagli standard europei, con particolare riguardo alla protezione del diritto di sciopero, alle garanzie delle organizzazioni sindacali all'interno delle imprese e allo svolgimento della contrattazione collettiva. Qui il confronto fra ordinamenti al fine di promuovere regole e prassi, in linea con gli orientamenti del *decent work*, non potrà che basarsi su un'intensa opera di coinvolgimento e di partecipazione delle parti sociali (sindacati dei lavoratori e organizzazioni datoriali), con la presenza attiva delle istituzioni.

Il contributo di iniziative negoziali attivate da aziende transatlantiche può rivelarsi decisivo – come si diceva – per l'estensione e il rafforzamento degli standard sociali oltre i limiti stabiliti dalle diverse legislazioni. Non solo in Europa ma anche nella tradizione atlantica, la contrattazione collettiva ha avuto un ruolo importante nella promozione delle condizioni e dei diritti del lavoro, spesso anticipando e integrando la legge.

Ora è sottoposta alla sfida di estendere il suo ruolo alle nuove dimensioni transnazionali senza poter contare, neppure all'interno dell'Unione europea, sul sostegno di istituzioni e di legislatori in grado di intervenire su tali dimensioni¹³.

Gli accordi settoriali e di categoria sperimentati finora hanno dovuto sostenersi per forza propria, cioè esprimere i loro effetti regolatori facendo leva solo sugli impegni assunti dai contraenti e sulla capacità delle rappresentanze internazionali stipulanti (datoriali e dei lavoratori) di influire sui comportamenti delle organizzazioni nazionali affiliate. Gli accordi conclusi dalle imprese multinazionali hanno acquistato crescente rilievo non solo

¹⁰ Cfr. Faioli (2015) e Dullien (2013).

¹¹ Cfr., in generale, Calafà, Gottardi, Peruzzi (2012) e Chiaromonte (2012).

¹² Cfr. International Labour Organization (2014).

¹³ Cfr., da ultimo, gli scritti di S. Sciarra, S. Giubboni, M. Peruzzi e U. Rehfeldt in Carrieri, Treu (2013).

per le tendenze, sempre più condivise nei vari paesi, a decentrare l'attività contrattuale vicino alle realtà aziendali, ma anche perché tali accordi sono in grado di produrre effetti diretti sui comportamenti e sulle regole del lavoro, facendo leva sull'impegno dell'azienda stipulante e sul suo potere di far rispettare gli impegni nella gestione dei rapporti con i suoi dipendenti.

Le clausole del trattato possono impegnare le parti a sostenere tale contrattazione collettiva, con riferimento alle materie considerate dall'accordo TTIP, nel compito di promuovere gli standard sociali nelle direzioni indicate dagli obiettivi comuni e dalle fonti internazionali. Le forme di tale sostegno vanno anch'esse sperimentate. Un riconoscimento di effetti normativi extraterritoriali a tali accordi sul modello dell'efficacia dei contratti collettivi nazionali è difficilmente ipotizzabile, come mostra la stessa esperienza europea. La previsione di schemi legali ancorché leggeri, con cui orientare le attività delle parti, come proposto da esperti europei, potrebbe essere utile, ma ha finora incontrato scarso consenso e più spesso resistenze da parte delle organizzazioni rappresentative di entrambi gli attori.

12. MOBILITÀ DEI LAVORATORI E DELLE IMPRESE

Un'area di ricerca e di innovazione regolativa riguarda la promozione della mobilità geografica. Nel mondo globale, la mobilità costituisce una strada maestra per l'arricchimento delle opportunità di impiego e insieme uno strumento di ottimizzazione del funzionamento del mercato del lavoro. Le iniziative avviate in Europa, anche con il sostegno della Commissione europea, potrebbero giovare delle esperienze degli Stati Uniti, più diffuse di quanto si sia registrato finora nei nostri paesi.

Il tema si presenta con modalità rinnovate e più complesse, per la diversità dei tipi di lavoro anche autonomo, per l'intrecciarsi di casi di mobilità volontaria e temporanea con le varie forme di emigrazione di massa, cresciute in modo drammatico sia in Europa sia ai confini meridionali degli USA. Questi fenomeni di mobilità sono così complessi e diversificati che meritano un approfondimento specifico e un impegno eccezionale a intervenire con politiche economiche e del lavoro rinnovate. Perché sono molteplici i fronti: scambio di informazioni sistematiche e di banche dati comuni, necessarie per ottimizzare l'accesso alle occasioni di lavoro nei vari paesi – una sorta di Eures transatlantico; regole specifiche e non discriminatorie per favorire l'ingresso e, in prospettiva, la cittadinanza di manodopera, specie qualificata, nei paesi atlantici; raccordi fra i sistemi di sicurezza sociale, in particolare con forme di ricongiunzione e totalizzazione dei contributi pensionistici al fine di rimuovere gli ostacoli che oggi riducono o annullano la possibilità di raggiungere una continuità di carriere pensionistiche per lavoratori "nomadi" sempre più numerosi.

Una questione specifica e di particolare delicatezza riguarda la regolazione delle forme di distacco transnazionale di manodopera, e il trattamento dei lavoratori distaccati.

Il distacco temporaneo dei dipendenti di un'impresa in attività da svolgersi all'estero alle dipendenze di un'altra impresa, per lo più collegata, presenta problemi da tempo considerati riguardanti soprattutto il trattamento fiscale e contributivo.

Più complesse sono le ipotesi di prestazione transnazionale di servizi¹⁴, affrontate con la direttiva europea 96/71, integrata dalla più recente direttiva 67/2014, che hanno comportato difficoltà e controverse applicative tuttora non risolte. Ipotesi simili non sembrano

¹⁴ Cfr., da ultimo, Orlandini (2014a e 2014b).

essere ancora emerse con il giusto rilievo nel dibattito relativo al TTIP, forse per la ancora limitata frequenza dei casi. Ma problemi simili potrebbero non tardare a sorgere anche nei rapporti transatlantici. Allora si richiederebbero, anche qui, soluzioni innovative, per cui i riferimenti alla normativa europea possono essere rilevanti solo in parte. Il principio stabilito dalla direttiva europea di applicare ai dipendenti dell'impresa che fornisce la prestazione di servizi un trattamento minimo di base presuppone una regola comune che definisca tale trattamento, tenendo conto dei regimi sociali vigenti nei diversi paesi dell'Unione. Applicare un principio analogo alle prestazioni di servizi transatlantici richiederebbe un quadro regolatorio condiviso vincolante, che si è rivelato alquanto difficile da costruire pur all'interno di un ordinamento come quello dell'Unione, e che presenterebbe difficoltà ulteriori se riferito a uno spazio più eterogeneo come quello atlantico e privo di sistemi regolatori condivisi. Diverse soluzioni servirebbero inoltre per la definizione dei trattamenti base da garantire ai dipendenti coinvolti in queste prestazioni transnazionali. L'identificazione dei trattamenti dovuti dovrebbe tener conto di riferimenti anche qui più complessi: non solo dei diversi regimi esistenti nei vari paesi europei, su cui si è esercitata la faticosa mediazione della direttiva 96/71, ma anche dei regimi altrettanto differenziati esistenti all'interno degli Stati Uniti.

RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI

- BARBERA M. (a cura di) (2006), *Nuove forme di regolazione: il metodo aperto di coordinamento delle politiche sociali*, Giuffrè, Milano.
- BELLACE J. (2014), *Human Rights at Work: The Need for Definitional Coherence in the Global Governance System*, "International Journal of Comparative Labour Law and Industrial Relations", 30, 2, pp. 175 ss.
- CALAFÀ L., GOTTARDI D., PERUZZI M. (a cura di) (2012), *La mobilità del lavoro. Prospettive europee e internazionali*, ESI, Napoli-Roma.
- CARRIERI M., TREU T. (a cura di) (2013), *Verso nuove relazioni industriali*, il Mulino, Bologna.
- CHIAROMONTE W. (2012), *Lavoro e diritti sociali degli stranieri. Il governo delle migrazioni economiche in Italia e in Europa*, Giappichelli, Torino.
- COMPA L. (1993), *Labor Rights and Labor Standards in International Trade*, "Law and Policy in International Business", 25, pp. 165 ss.
- ID. (2014), *Labor Rights and Labor Standards in Transatlantic Trade and Investment Negotiations: an American Perspective*, in C. Scherrer (ed.), *The Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP): Implications for Labor*, Rainer Hampp Verlag, München-Mering.
- ID. (2015), *Labor Rights and Labor Standards in Transatlantic Trade and Investment Negotiations: A US Perspective*, "Economia & Lavoro", 49, 2, pp. 87 ss.
- DULLIEN S. (2013), *A Euro-area Wide Unemployment Insurance as an Automatic Stabilizer: Who Benefits and Who Pays?*, European Commission, Social Europe, Office of Publications of the European Union, Luxembourg.
- ID. (2014), *A European Unemployment Benefit Scheme. How to Provide for More Stability in the Euro Zone*, Verlag Bertelsmann Stiftung, Gütersloh.
- FAIOLI M. (2015), *The Quest for a New Generation of Labor Chapter in the TTIP*, "Economia & Lavoro", 49, 2, pp. 103 ss.
- GIUBBONI S. (2011), *Social Europe after the Lisbon Treaty, Some Sceptical Remarks*, "European Journal of Social Law", 4, pp. 246 ss.
- HEPPLE B. (2005), *Labor Law and Global Trade*, Hart Publishing, Oxford-Portland.
- INTERNATIONAL LABOUR ORGANIZATION (2001), *Social Security. A New Consensus*, ILO, Geneva.
- ID. (2013), *Social Dimensions of Free Trade Agreements*, ILO-International Institute for Labour Studies, Geneva.
- ID. (2014), *Setting an ILO Agenda for Fair Migration*, Report of the Director General to the 104th session of the International Labour Conference, ILO, Geneva.

- ORLANDINI G. (2014a), *La legge applicabile ai rapporti di lavoro fra ordine politico-economico e deregolazione del mercato del lavoro nazionale*, in L. Corazza, R. Romei (a cura di), *Diritto del lavoro in trasformazione*, il Mulino, Bologna, pp. 257 ss.
- ID. (2014b), *Mercato unico dei servizi e tutela del lavoro*, Franco Angeli, Milano.
- PERULLI A. (1999), *Diritto del lavoro e globalizzazione*, CEDAM, Padova.
- ID. (2000), *Diritti sociali e mercato globale*, "Rivista Giuridica del Lavoro", 4, pp. 938 ss.
- ID. (2015), *Sostenibilità, diritti sociali e commercio internazionale: la prospettiva del Transatlantic Trade and Investment Partnership (TTIP)*, "WC CSDLE M. D'ANTONA.INT", 115, in http://csdle.lex.unict.it/Archive/WP/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA/WP%20CSDLE%20M%20DANTONA-INT/20150128-120610_perulli_n115-2015intpdf.pdf.
- ROCCELLA M., TREU T. (2016), *Diritto del lavoro dell'Unione Europea*, CEDAM (in corso di pubblicazione).
- SIROHEN J. M. (2013), *Labour Provisions in Preferential Trade Agreements: Current Practice and Outlook*, "International Labor Review", 152, 1, pp. 85 ss.
- TREU T. (2013), *Le istituzioni del lavoro nell'Europa della crisi*, "Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali", 140, pp. 597 ss.

