TITOLO.....

Matteo Gaddi – Nadia Garbellini

Il fenomeno delle delocalizzazioni

Particolarmente impattante sul lavoro in Europa è il fenomeno delle delocalizzazioni (*offshoring*), cioè dell'esternalizzazione (*outsourcing*) di attività produttive, prevalentemente manifatturiere, in paesi esteri, tipicamente caratterizzati da basso costo del lavoro e standard sociali.
Il *World Trade Report* (2005) distingue vari tipi di *outsourcing* in base ai criteri del *controllo proprietario* (i fornitori sono parte dell'impresa o del gruppo?) e della *localizzazione* (i fornitori si trovano nello stesso paese o all'estero?). Si parla quindi di:

1. *captive onshoring* nel caso in cui vi sia fornitura da un'impresa affiliata a quella che esternalizza e localizzata nello stesso paese;
2. *non-captive onshoring* se l'esternalizzazione avviene a favore di aziende *non* affiliate e localizzate nello stesso Paese;
3. *captive offshoring* se le forniture avvengono da parte di aziende estere affiliate;
4. *non-captive offshoring* nel caso in cui il fornitore sia localizzato all'estero e non sia affiliato.

Secondo un report dell'ETUI (Galgóczi et. al. 2007), l'*outsourcing* è uno spostamento del controllo della produzione attraverso il *contracting out* (esternalizzazione) di attività nuove o esistenti a favore di imprese non affiliate, mentre si parla di *offshoring* quando lo spostamento avviene verso l'estero. Questo può avvenire sia entro il perimetro dell'impresa che delocalizza, cioè verso una sussiadiaria, oppure verso altre imprese. In sostanza, la classificazione dell'ETUI è la seguente:

1. *domestic outsourcing* se le attività sono esternalizzate ad aziende localizzate nello stesso Paese;
2. *international outsourcing (*o *offshore outsourcing)* quando si esternalizza a favore di imprese all'estero;
3. *internal offshoring* quando una azienda esternalizza a favore di imprese affiliate o controllate localizzate all'estero.

Thomas Hatzichronoglou (2011) riprende il tema delle definizione di *outsourcing* e *offshoring: outsourcing* indica lo spostamento di una o più attività (produttive o di servizi) al di fuori dell'impresa, nello stesso paese o all'estero. *Offshoring* indica invece un *outsourcing* verso l'estero. La produzione di beni e servizi trasferita all'estero può avvenire:

1. all'interno dello stesso gruppo (affiliate estere già esistenti o create);
2. in imprese estere non affiliate (*subcontracting*): a) controllate da residenti nel paese; b) affiliate estere controllate da terzi; c) affiliate del paese che delocalizza, controllate da un altro gruppo.

Localizzazione/Controllo	Affiliate o controllate (*captive*)	Esterne (*non-captive*)
All'interno del Paese (*onshoring*)	Produzione all'interno del gruppo e del Paese	Produzione all'esterno del gruppo, all'interno del Paese
All'estero (*Offshoring*)	Produzione all'interno del gruppo ma all'estero	Produzione all'esterno del gruppo e del paese

Hatzichronoglou introduce un'ulteriore precisazione. Nel caso in cui il parziale o totale trasferimento di attività all'estero avvenga a favore di una affiliata (già esistente o costituita appositamente) si parla di delocalizzazione in senso stretto (*offshore in-house sourcing*). Questo fenomeno presenta tre caratteristiche:

1. totale o parziale chiusura dell'unità produttiva e conseguente riduzione della forza lavoro nel paese che delocalizza;

2. apertura di un'affiliata estera (o di un'unità produttiva) che produce gli stessi beni o servizi o l'affidamento ad una affiliata estera già esistente;
3. nel paese in cui si trovava originariamente la produzione, importazione delle produzioni delocalizzate.

Nel caso della delocalizzazione in senso stretto, le imprese possono essere: (a) aziende contrattate da proprietari residenti nel paese da cui parte la delocalizzazione; (b) affiliate sotto controllo estero. La delocalizzazione in senso ampio (*offshore outsourcing* o *subcontracting* estero) invece può implicare *subcontracting,* che si verifica quando una impresa, che svolge il ruolo di *contractor* (*principal*), contratta con un'altra impresa, (il *subcontractor* o fornitore), per un determinato ciclo produttivo, uno o più aspetti del ciclo di produzione stesso (progettazione, realizzazione, costruzione, manutenzione ecc.). Il risultato (*output*) del *subcontractor* viene generalmente incorporato nel prodotto finale. I *subcontractors* possono anche fornire servizi di contabilità, ingegneria, R&S, pubblicità ecc. Ovviamente, il *subcontractor* deve aderire strettamente ai requisiti tecnici e commerciali per la produzione dei beni o dei servizi in questione. In questo caso la delocalizzazione in senso ampio avviene attraverso una pratica di *subcontracting* internazionale, senza investimenti diretti.

Le dimensioni del fenomeno della delocalizzazione si possono stimare con il database ERM (*European Restructuring Monitor*) di Eurofound, che dal 2002 monitora le ristrutturazioni di impresa su larga scala nei 28 Paesi della UE e in Norvegia.
Il database include solo casi di ristrutturazione che causano la perdita (o la creazione) di almeno 100 posti di lavoro, o il 10% dei lavoratori di imprese con oltre 250 impiegati.
I casi di dimensioni inferiori non sono inclusi, e gli impatti occupazionali possono quindi essere sottostimati.

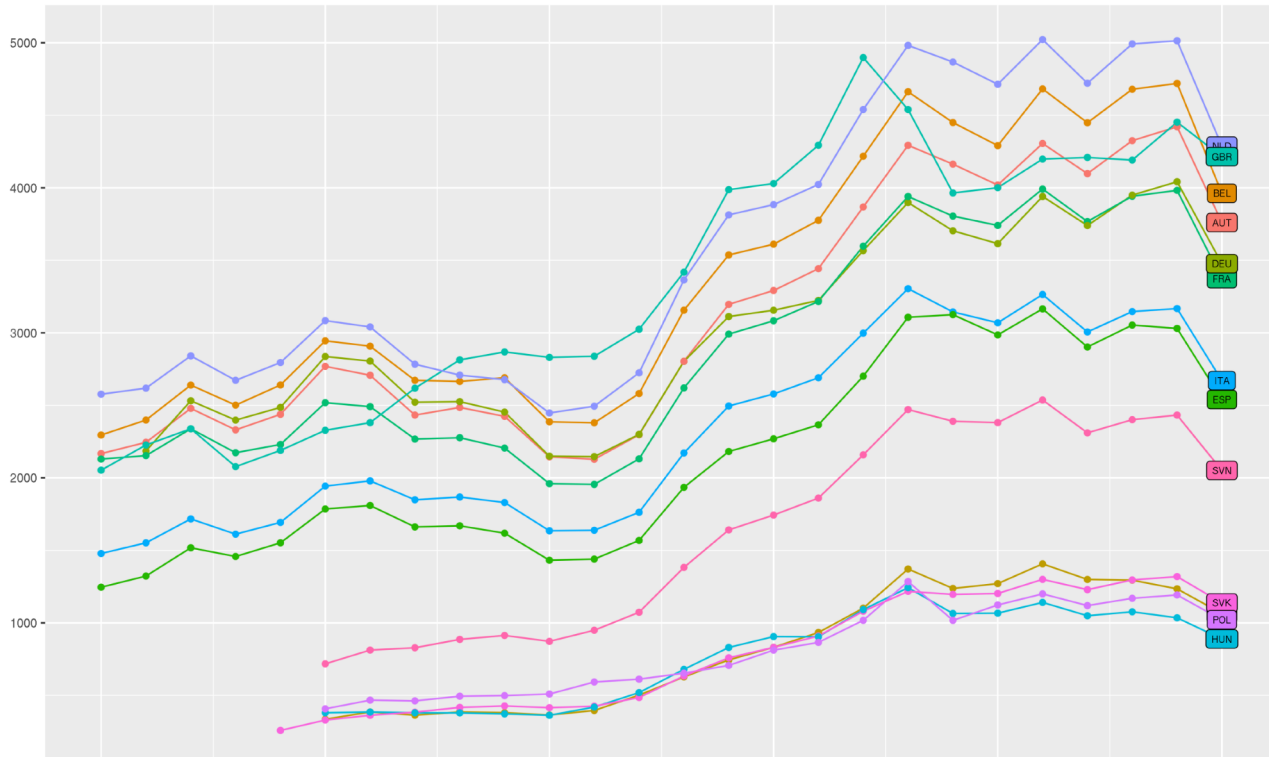
La Tabella 1 riassume i processi di *Offshoring/Delocalisation, Outsourcing* e *Relocation* relativi ai principali paesi europei. Oltre ai casi di *Offshoring* si sono inclusi quelli di *Relocations,* che a volte avvengono oltre i confini del paese, e di *Outsourcing,* che come visto in precedenza sono spesso la prima tappa delle delocalizzazioni.

Paese	Offshoring		Outsourcing		Relocation		Totale	
Italia	46	10508	7	1607	9	2249	62	14364
Francia	87	24103	5	2507	22	4273	114	30883
Germania	78	27813	11	3756	25	8048	114	39617
Austria	30	7527	2	270	2	114	34	7911
Belgio	49	13845	6	1404	12	1941	67	17190
Olanda	34	8799	5	4770	14	1931	53	15500
Spagna	22	5365	2	280	6	1366	30	7011
UK	135	62265	14	7877	70	19830	219	89972
Totale	481	160225	52	22471	160	38752	693	222448

Nei paesi considerati, si sono persi complessivamente 222.448 posti di lavoro. Si tenga presente che si tratta soltanto di posti di lavoro diretti; quando un'attività produttiva si trasferisce all'estero possono venir meno anche posti di lavoro dei fornitori più vicini territorialmente allo stabilimento delocalizzato (in sintesi, l'indotto). Il dato quindi è sicuramente sottostimato.

L'ultimo report di Eurofound dedicato alle ristrutturazioni di impresa (2016) mette in evidenza due fenomeni: la riduzione dei casi di *offshoring* durante e dopo la crisi; lo spostamento del focus dei Paesi che delocalizzano dall'Europa occidentale a quella dell'Est.
A partire dal 2008-2009, infatti, il numero di casi di *offshoring* e dei relativi posti di lavoro persi sono andati declinando soprattutto nel settore manifatturiero.
Le spiegazioni di questo fenomeno vengono individuate in due ragioni. In primo luogo, le decisioni strategiche comportano investimenti per far fronte sia alla smobilitazione domestica che per realizzare nuovi impianti nei paesi dove si delocalizza. È quindi possibile che avvengano in periodi di crescita economica piuttosto che durante una crisi.
In secondo luogo, il picco delle delocalizzazioni si ebbe prima dello scoppio della crisi, dai primi anni ‘90 al 2007, periodo in cui le imprese dell'Europa occidentale hanno sfruttato tutti i possibili vantaggi dell'apertura del mercato nei paesi dell'ex blocco socialista e in Cina.
Sarebbe sbagliato, tuttavia, pensare che il fenomeno delle delocalizzazioni in Europa Occidentale sia da considerarsi superato. La Germania, uno dei paesi in cui si concentra il maggior numero di casi censiti da ERM, ha registrato un aumento tra il 2010 e il 2014, così come nel 2015-2016. In Italia l'andamento è stato altalenante: i casi sono aumentati marcatamente dopo il 2010 per poi ridursi di nuovo nel 2015-16. Inoltre, nei paesi che per tutto il periodo hanno delocalizzato maggiormente (Francia, Germania, UK e Svezia), si registrano andamenti diversi, con il Regno Unito in calo e la Germania in aumento.
Il fenomeno comincia a interessare anche l'Europa dell'Est, in particolare Repubblica Ceca e Slovacchia, che hanno visto stabilimenti chiudere per trasferirsi principalmente in Romania e Cina, in coerenza con i dati elaborati da Eurofound su base ERM, che dimostrano come la maggior parte dei posti di lavoro persi a seguito di processi di delocalizzazione sia finita in paesi a basso costo del lavoro: tra il 2003 e il 2016 il 44,8% di questi è finito nei 13 Paesi della UE dell'Europa Centrale e Orientale; il 10,2% in Cina; l'11,6% tra l'India e il resto dell'Asia. Solo il 18,2% di essi è rimasto nei paesi EU15 (sapendo che all'interno di essa esistono differenze salariali, vedi paesi come Portogallo ecc).

La Figura 1 dimostra la disparità dell'andamento dei salari medi mensili nei Paesi Europei. Al di là di alcune differenze nel tempo, i salari europei risultano così classificati nell'ultimo anno di rilevazione (2015): Olanda, Gran Bretagna, Belgio, Austria, Germania, Francia, Italia, Spagna. In seguito si collocano i paesi oggetto di delocalizzazione: Slovenia, Slovacchia, Polonia, Ungheria; non sono disponibili i dati di Repubblica Ceca, Romania, Bulgaria ecc, ma è ragionevole collocarli tra questi ultimi.



Del resto, che le delocalizzazioni siano motivate dalla ricerca del basso costo del lavoro viene confermato dalle stesse imprese: una ricerca condotta sulle imprese europee dimostra che per oltre il 70% dei casi le delocalizzazioni sono state realizzate per questa ragione.

Investimenti diretti esteri (IDE)

Sarebbe incompleto discutere delle strategie delle imprese limitandosi alle delocalizzazioni vere e proprie. Un altro aspetto da tenere in considerazione sono gli IDE.

Gli IDE o *Foreign Direct Investments* (FDI) sono caratterizzati dall'obiettivo di stabilire un *interesse duraturo* da parte di un'impresa residente in un'economia (investitore diretto) in una residente in un'altra economia (*direct investment enterprise*). Implicano cioè l'esistenza di una relazione di lungo termine tra l'investitore diretto e l'impresa in cui si investe e un significativo grado di influenza sul suo management.

Si tratta, quindi, di flussi finanziari tra paesi in uscita (*outflows)* e in entrata (*inflows*). Si dividono in tre categorie:

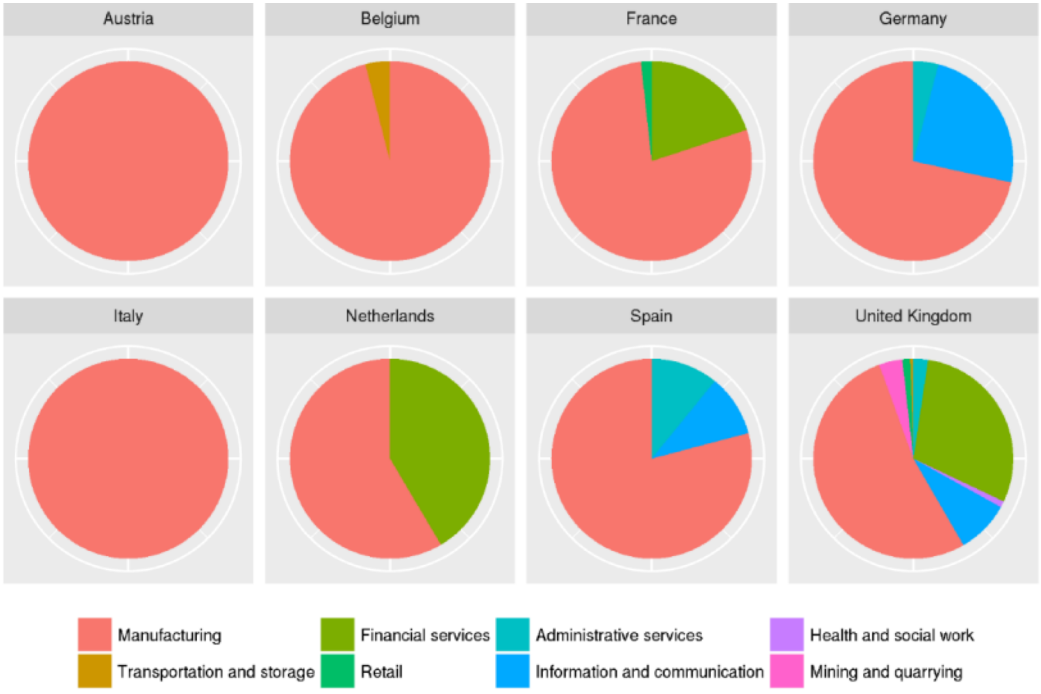
1. capitale azionario: spesso associati a investimenti come la realizzazione di nuovi impianti/stabilimenti, fusioni e acquisizioni, ecc.;
2. reinvestimenti di guadagni nelle affiliate;
3. Debito interaziendale: bisogni di finanziamento di breve termine all'interno della stessa impresa.

Delle tre, la categoria principale è la prima.

L'ammontare di FDI dei principali Paesi europei (non sono disponibili i dati di Belgio e Regno Unito) sono esposti nella tabella 2, che mette in evidenza come tra il 1993 e il 2015 da questi paesi siano defluiti qualcosa come 5.645 miliardi di euro.

Paese	Periodo	FDI
Austria	1995-2013	202949
Germania	1995-2015	1448175
Spagna	1995-2015	821126
Francia	1995-2015	1573675
Italia	1995-2015	524916
Olanda	1995-2015	1074522
TOTALE		5645363

Fonte: Elaborazioni proprie su dati Eurofound



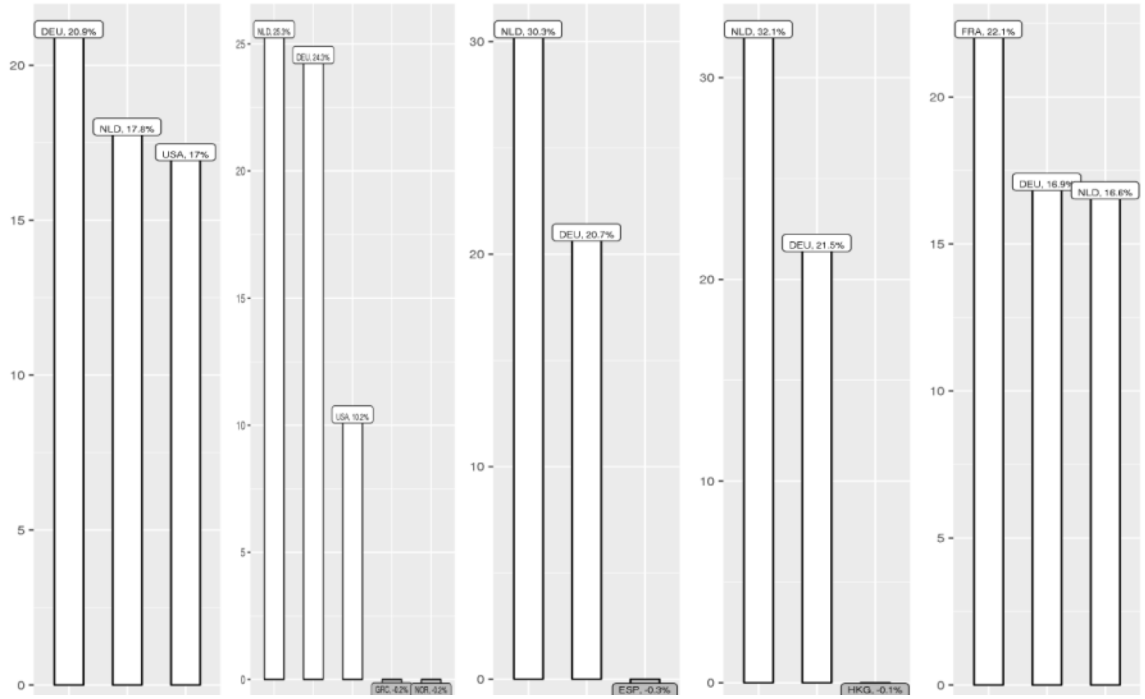
È interessante anche verificare in quali settori sono stati realizzati gli investimenti esteri da parte delle imprese dell'Europa Occidentale.

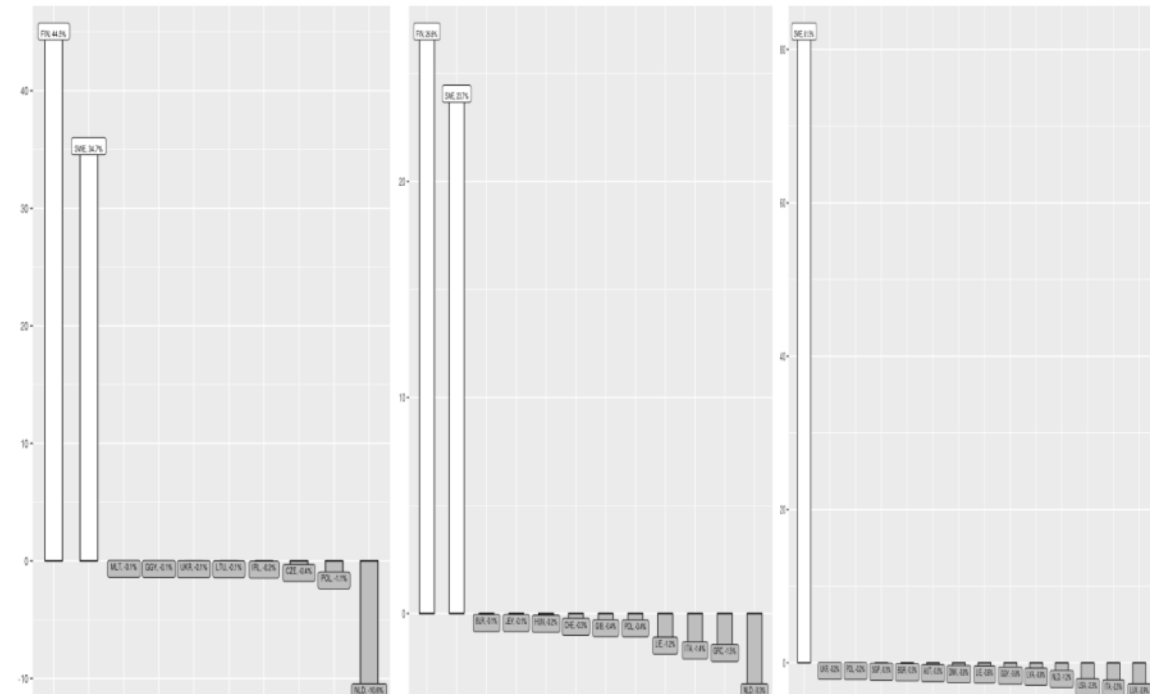
I grafici a torta riportati in Figura 2 indicano chiaramente che la manifattura rappresenta l'ambito di gran lunga prevalente per gli FDI delle imprese europee. Prendendo come esempio il 2007, paesi come Austria, Belgio, Germania, Olanda e Spagna hanno realizzato il 100% degli FDI nel settore manifatturiero; l'anno precedente (2006) Austria e Italia avevano raggiunto il 100%, mentre Belgio, Francia e Spagna erano sopra al 75%.
La Gran Bretagna è un caso a sé: pur avendo una rilevante quota di FDI nella manifattura, presenta al tempo stesso percentuali più elevate rispetto agli altri Paesi di IDE in settori come i servizi finanziari, in coerenza con la forte concentrazione di tali attività nel paese.

Altrettanto interessante è evidenziare l'origine degli FDI che si registrano in ingresso in alcuni paesi dell'Europa dell'Est.
Nel caso della Repubblica Ceca, Germania e Olanda rappresentano i primi due paesi investitori; la stessa cosa vale per la Polonia.
Nel caso dell'Estonia, invece, sono paesi come la Finlandia e la Svezia ad aver realizzato, nel corso del tempo, i principali FDI.
L'esistenza di questi legami preferenziali è coerente con il modello di industria europea caratterizzato da catene di produzione frammentate e geograficamente distribuite con le fasi finali (assemblaggio, montaggio ecc.) concentrate nei paesi dove si trovano le teste delle filiere (quindi i paesi *core* come la Germania), e la produzione di intermedi (componenti, parti ecc.) – lavorazioni spesso particolarmente *labour intensive* – distribuita nei paesi a basso costo del lavoro. Per fare un esempio concreto, mentre le Porsche si assemblano in Germania, fanali, batterie, ruote, specchietti, pistoni, pompe, sedili ecc. possono essere realizzati in Repubblica Ceca, Slovacchia, Polonia, Ungheria ecc. sfruttando il basso costo del lavoro di questi territori. Anche gli IDE, quindi, possono

Figura 3: Repubblica Ceca

essere considerati come un indicatore utile per comprendere le dimensioni del fenomeno di ristrutturazione dell'industria europea.





A questo punto vale la pena chiedersi quali strumenti siano disponibili per aggredire tali fenomeni, che hanno contribuito alla deindustrializzazione dell'Europa Occidentale con effetti occupazionali e sociali pesantissimi.
Verranno passate in rassegna alcune questioni rilevandone le attuali criticità.

Dazi
Il WTO li definisce *Trade Defence Instruments* (TDI) – strumenti di difesa commerciale. Si mette in tal modo in evidenza che il concetto ruota intorno a quello di libero commercio: la

preoccupazione è quella di evitare distorsioni nella concorrenza internazionale, non di impedire la violazione di standard sociali.
Le regole del WTO sono state tradotte nell'ordinamento comunitario attraverso la Regolazione *Anti-dumping* e la Regolazione Anti-sussidi, al centro delle quali ci sono unicamente le preoccupazioni per il capitale, non per il lavoro, europeo.
Secondo il sistema TDI dell'UE, la procedura di (eventuale) apposizione di dazi comincia con un'investigazione basata su un reclamo che segnali l'esistenza di *dumping* o misure di sussidio riguardanti determinate esportazioni, ed il conseguente danno prodotto all'industria europea. L'iniziativa è quindi esclusivamente nelle mani del capitale, non dei lavoratori e delle loro organizzazioni che avrebbero tutto l'interesse a far rilevare l'esistenza di *dumping* sociale (salari bassi, carenza di diritti sociali).
Il sistema utilizzato per valutare l'esistenza di *dumping* è quello del prezzo più basso rispetto al "valore normale" di un determinato prodotto, cioè il suo prezzo di vendita sui mercati domestici dei paesi esportanti, oppure il suo costo di produzione o quello di esportazione verso paesi terzi. In altre parole, si comparano i prezzi di esportazione con quelli praticati sui mercati domestici, o coi relativi costi di produzione. Si tratta della cosiddetta "metodologia standard" prevista dall'*Accordo Anti-dumping*.
Una volta accertata e quantificata la presenza di *dumping*, i dazi vengono applicati secondo il *principio del dazio inferiore,* secondo cui il dazio si impone a un livello sufficiente a ripristinare condizioni di parità, che può quindi essere inferiore al *dumping* esistente. Anche in questo caso, il punto di riferimento è l'eventuale danno creato all'industria europea (*level of the injury margin*). Non si tiene invece minimamente conto dei danni provocati ai lavoratori del paese che subisce *dumping*. I costi domestici sono infatti influenzati dalle condizioni di mercato: se un lavoratore viene pagato 600 euro al mese, magari senza contributi sociali, è ovvio che il prezzo praticato a livello domestico e all'esportazione potrà essere molto più basso rispetto ad un paese con stipendi medi di 1.500 euro al mese, contributi sociali, ecc. Il *dumping* sociale è quindi incorporato nel concetto di prezzo più basso rispetto al "valore normale".
Nel caso della Cina, secondo le regole WTO, i margini di *dumping* potrebbero essere più bassi del margine di *injury*. I dazi basati sulla metodologia standard potrebbero quindi essere insufficienti a proteggere l'industria UE.
I dazi applicati da USA e Giappone, per esempio, non sono basati sulla metodologia standard, ma sui costi di produzione, inclusi quelli di importazione di parti e componenti. Possono quindi essere usati per colpire la Cina anche dirigendoli verso paesi meramente di transito per le merci cinesi.
Le misure anti-sussidi sono ancora più difficili da applicare perché la Cina non compila gli schemi previsti dal WTO.

Made in

La questione dell'origine della merce è importante dal punto di vista doganale in quanto da essa dipendono misure di politica commerciale come dazi, misure di salvaguardia, restrizioni quantitative ecc.
Inoltre la questione del marchio, "pur non avendo nessuna rilevanza tributaria, ha un effetto sensibile nella fase di commercializzazione, poiché, agendo sulla qualità percepita del prodotto, può arrivare ad orientare le scelte di acquisto dei consumatori. […] la marcatura di origine, attualmente non obbligatoria nel mercato comunitario, è oggetto di una serie di previsioni normative volte a prevenire e sanzionare l'apposizione di marcature di origine false o ingannevoli sui prodotti. Va infine sottolineato come il concetto di origine, assimilabile al concetto di nazionalità economica del bene, sia associato al luogo di fabbricazione di un bene e non deve essere per nessuna ragione confuso con il concetto di provenienza. La provenienza di un bene individua infatti, non il luogo in cui il bene è stato fabbricato, ma il luogo da cui il bene viene spedito; è pertanto possibile che l'origine e la provenienza di uno stesso bene non coincidano." (Unioncamere Lombardia 2016)

L'art. 60, par. 1 del Codice Doganale dell'Unione (CDU) stabilisce che il "criterio delle merci interamente ottenute" è applicabile ai prodotti per i quali l'intero processo di lavorazione sia avvenuto all'interno di un singolo paese. Si tratta tuttavia di prodotti molto particolari come minerali, prodotti del regno vegetale, animali, prodotti di caccia e pesca, ecc.
Il par. 2 dello stesso articolo, invece, stabilisce che "le merci alla cui produzione contribuiscono due o più paesi o territori sono considerate originarie del paese o territorio in cui hanno subito l'ultima trasformazione o lavorazione sostanziale ed economicamente giustificata, [...] che si sia conclusa con la fabbricazione di un prodotto nuovo o abbia rappresentato una fase importante del processo di fabbricazione."
La normativa dell'Unione (all. 22-1 del Reg. UE 2446/15) prevede la "Regola del valore Aggiunto" (trasformazione che determini un incremento un valore almeno pari alla percentuale *x* indicata dalla regola del prezzo franco fabbrica del prodotto finito), le "Condizioni relative al processo industriale" (un'indicazione precisa delle operazione minime che devono essere effettuate nel territorio di un paese perché di tale paese il prodotto finito possa acquisire l'origine); la "Confezione completa" (tutte le operazioni che devono essere effettuate successivamente al taglio dei tessuti o alla modellatura delle stoffe). Altre regole attengono prevalentemente alle questioni doganali.
Pertanto, secondo la normativa comunitaria, può essere considerato originario dell'Italia anche un prodotto lavorato prevalentemente all'estero, ma che abbia subìto in Italia l'ultima trasformazione o lavorazione.
Altrettanto problematica è la normativa italiana, introdotta con la famosa *Legge Reguzzoni,* in base a cui l'impiego dell'indicazione *Made in Italy* è consentito per quei prodotti finiti le cui fasi di lavorazione hanno avuto luogo *prevalentemente – cioè* almeno *due* delle fasi di lavorazione *per ciascun settore* – nel territorio nazionale. Le fasi di lavorazione sono definite per il settore tessile (filatura, tessitura, nobilitazione e confezione); della pelletteria (concia, taglio, preparazione, assemblaggio e rifinizione); calzaturiero (concia, lavorazione della tomaia, assemblaggio e rifinizione); dei divani (concia, lavorazione del poliuretano, assemblaggio dei fusti, taglio della pelle e del tessuto, cucito della pelle e del tessuto, assemblaggio e rifinizione compiuti).

Legge anti-delocalizzazioni
L'attuale legge italiana (un articolo della Legge Finanziaria 2014) prevede che se un'azienda beneficia di un contributo pubblico ed entro 3 anni delocalizza la produzione fuori dall'Europa con riduzione di almeno il 50% del personale, il beneficio decade. La norma sembra scarsamente incisiva in quanto a) tende a colpire soltanto le imprese destinatarie di contributi pubblici; b) è sufficiente per l'impresa che delocalizza attendere 3 anni e un giorno (un periodo di tempo molto breve) per non incorrere in alcuna sanzione; c) si parla solo di delocalizzazioni fuori della UE, mentre abbiamo visto che queste hanno luogo soprattutto verso l'Europa dell'Est; d) si introduce una soglia occupazionale del 50%.
Anche la legge francese, nota come *Legge Florange,* è scarsamente utilizzabile: le aziende con oltre 1000 dipendenti che delocalizzano hanno l'obbligo di ricercare un acquirente che garantisca la produzione, altrimenti sono soggette ad una multa del 2% del fatturato e alla restituzione degli aiuti statali percepiti nei due anni precedenti. La critica principale mossa a questa legge verte sul fatto – denunciato dal sindacato francese CGT – che oltre l'85% dei casi di delocalizzazione sono stati realizzati da imprese con meno di 1.000 dipendenti (oggettivamente una soglia molto alta). Inoltre la sanzione del 2% del fatturato è molto leggera, soprattutto per le multinazionali.
Una legge più incisiva potrebbe rappresentare un buon strumento per cercare di contenere questo fenomeno. È condivisibile il principio di spingere l'azienda che intende delocalizzare a ricercare un nuovo acquirente che garantisca la continuità produttiva e i livelli occupazionali; ma in caso di mancata cessione le sanzioni devono essere molto più severe in modo da costituire un fondo utile ad una re-industrializzazione guidata dall'intervento pubblico.

La dimensione europea dell'iniziativa di classe.

Passati in rassegna gli strumenti di carattere legislativo-istituzionale, è il caso di discutere degli elementi che potrebbero favorire un'iniziativa di classe in Europa, con l'obiettivo di superare la concorrenza e la competizione che oggi caratterizzano la condizione operaia.
Claudio Sabattini, al seminario FIOM di Maratea nel 1995, sollevò la questione dell'alternativa tra sindacato europeo e sindacato di mercato, intendendo con quest'ultimo il rischio che anche il sindacato (nazionale) rischiasse di farsi assorbire dalla logica del mercato riducendosi a tutelare i propri lavoratori in competizione con gli altri sindacati nazionali.
Poiché la dimensione minima dei processi economici e di ristrutturazione/riorganizzazione delle imprese stava diventando europea, Sabattini propose una riorganizzazione del movimento operaio che passasse attraverso la costituzione di un vero e proprio sindacato europeo.
Purtroppo quest'idea non venne accolta; lungi da noi l'idea di abbandonarla (anzi!), ma al momento ci limitiamo a proporre alcuni strumenti di iniziativa sindacale che potrebbero essere utili su scala europea.

Dichiarazione tripartita ILO
L'ILO ha promosso una Dichiarazione Tripartita (governi, imprese, lavoratori) di principi sulle imprese multinazionali e la politica sociale.
Si riportano di essa alcuni passi:
"(46) là dove i governi [...] offrono incentivi speciali per attrarre investimenti stranieri, tali incentivi non dovrebbero tradursi in restrizioni di qualsiasi tipo della libertà sindacale dei lavoratori."
"(51) le imprese multinazionali [...] dovrebbero fornire ai rappresentanti dei lavoratori i mezzi necessari per [...] validi contratti collettivi".
"(53) le imprese multinazionali non dovrebbero minacciare di far ricorso alla facoltà di trasferire fuori del paese interessato il tutto o parte di un'unità produttiva allo scopo di influenzare slealmente le contrattazioni".
Si tratta di ottime dichiarazioni, ma l'esperienza concreta ha ampiamente dimostrato come le multinazionali non vi si attengano minimamente: in particolare la minaccia di delocalizzare è uno dei ricatti più frequenti utilizzati nei confronti dei lavoratori e delle organizzazioni sindacali.
Pertanto, si tratta meramente di buone intenzioni che, così come tali, non sono suscettibili di alcun utilizzo concreto.

Comitati Aziendali Europei (CAE)
Istituiti da una Direttiva del 1994 (Direttiva 94/45/CE, poi riformulata nel 2009), sono un organismo di rappresentanza dei lavoratori di imprese e gruppi di imprese di dimensioni comunitarie, volto a garantire il loro diritto all'informazione e alla consultazione.
La nuova Direttiva, al fine di "migliorare il diritto all'informazione e alla consultazione dei lavoratori", stabilisce di istituire un comitato aziendale europeo o una procedura di informazione e consultazione dei lavoratori in ogni impresa o gruppo di imprese di dimensioni comunitarie.
Le informazioni e la consultazione possono riguardare la struttura del gruppo; la situazione economica e finanziaria; la possibile evoluzione di attività, produzione e vendite; la situazione e l'evoluzione di occupazione e investimenti; i cambiamenti nell'organizzazione; l'introduzione di nuovi processi produttivi e di lavoro; il trasferimento delle imprese, di stabilimenti o di parti degli stessi; le fusioni e divisioni di imprese e stabilimenti e la loro chiusura o diminuzione.
Il problema è che i poteri riconosciuti ai CAE dalle Direttive Europee e dalle legislazioni nazionali si limitano ai diritti di informazione e consultazione; non includono cioè un potere di contrattazione rispetto alle scelte comunicate dalle aziende.
Anche i compiti di informazione e consultazione risultano molto indeboliti: a proposito del termine "informazione", la Direttiva del 2009 precisa che "l'obiettivo è un esame adeguato da parte dei rappresentanti dei lavoratori [...] senza rallentare il processo decisionale delle imprese", mentre con il termine "consultazione" ci si riferisce all'obiettivo della "formulazione di un parere che possa essere utile al processo decisionale". Ancora più chiaro un punto precedente (considerata 10) dove si legge che "il funzionamento del mercato interno comporta un processo di concentrazione di

imprese, di fusioni transfrontaliere, di acquisizioni di controllo e di associazioni e, di conseguenza, una transnazionalizzazione delle imprese e dei gruppi di imprese. Se si vuole che le attività economiche si sviluppino armoniosamente, occorre che le imprese e i gruppi di imprese che operano in più di uno Stato membro informino e consultino i lavoratori interessati dalle loro decisioni".
I CAE quindi servono a informare e consultare i rappresentanti dei lavoratori in presenza di decisioni rilevanti di livello transnazionale, senza rallentare tali decisioni, anzi essendo in qualche modo utile, magari per consentire che si svolgano in un clima di armonia.
Anche così indebolite, informazione e consultazione rischiano di essere ulteriormente svuotate di significato alla luce delle lamentele, espresse da molti CAE, di ricevere informazioni incomplete o tardive.
Il decreto che in Italia ha recepito la Direttiva comunitaria (D.Lgs. 113/2012) limita anch'esso la nozione di consultazione alla "instaurazione di un dialogo e lo scambio di opinioni tra i rappresentanti dei lavoratori e la direzione". Ai rappresentanti dei lavoratori è consentito di "esprimere, entro un termine ragionevole, un parere in merito alle misure proposte [...] ferme restando le responsabilità della direzione": questo parere, quindi, ha solo carattere consultivo e "può [nemmeno deve! n.d.r.] essere tenuto in considerazione all'interno dell'impresa".
La stessa istituzione dei CAE nelle imprese individuate dalla Direttiva (le *imprese di dimensioni comunitarie* impiegano almeno mille lavoratori negli Stati membri e almeno 150 lavoratori per Stato membro in almeno due Stati membri) non è soggetta ad alcun automatismo. L'iniziativa deve partire dai lavoratori e si arriva alla eventuale istituzione del CAE dopo la negoziazione con l'impresa. Come segnalato da uno studio ETUI (2017) non vi è certezza che questa avvenga: oltre il 30% di imprese multinazionali che hanno realizzato ristrutturazioni, trasferimenti, ecc. non risultava coperta da CAE.
La violazione degli obblighi di informazione e consultazione configura una condotta antisindacale (art. 28 dello Statuto dei Lavoratori); tuttavia la pena a carico delle imprese è irrisoria.
Nel caso di accertato abuso del vincolo di segretezza, è prevista una sanzione che va da 1.033 a 6.198 euro. Si tratta della medesima sanzione applicabile ai lavoratori in caso di violazione dell'obbligo di riservatezza (su alcune materie).
Nel caso in cui invece, senza che ci sia vincolo di segretezza, l'impresa a) si rifiuti di fornire ai lavoratori informazioni "concernenti la struttura dell'impresa o del gruppo e la sua forza lavoro", b) violi gli obblighi di informazione e consultazione stabiliti negli Accordi istitutivi dei CAE, c) violi gli obblighi generali di informazione,[1] la sanzione amministrativa pecuniaria va da 5.165 a 30.988.

Transnation Company Agreements (TCA)

Si tratta di Contratti Collettivi stipulati su base volontaria dalle organizzazioni dei lavoratori con imprese multinazionali a livello transnazionale.
Anche nel caso dei TCA non esistono obblighi o automatismi; a differenza dei CAE, inoltre, sono privi di un quadro giuridico.
Mentre il mercato unico consente alle imprese transnazionali di trasferire produzioni e attività economiche da un paese all'altro sfruttando a proprio vantaggio le differenze nelle legislazioni nazionali e nel costo e tutele del lavoro, nessun obbligo viene previsto in tema di diritti sociali dei lavoratori.
Le istituzioni europee riconoscono che "come fattore emergente del dialogo sociale europeo, i TCA meritano di essere promossi in linea con le disposizioni del trattato (Articoli 152 et 153)" e che "ciò potrebbe altresì avere un impatto positivo sui diritti contenuti nella Carta Fondamentale dei diritti

[1] Informazioni sulla "situazione dell'occupazione e la sua probabile evoluzione, gli investimenti, le modifiche sostanziali in merito all'organizzazione, l'introduzione dei nuovi metodi di lavoro o di nuovi processi produttivi, i trasferimenti di produzione, le fusioni, la riduzione delle dimensioni o la chiusura di imprese, stabilimenti o loro parti importanti e i licenziamenti collettivi". Art. 16 del D.Lgs 113/2012.

dell'UE (Articoli 27 e 28)", tuttavia i TCA finora hanno agito in un quadro caratterizzato dall'assenza di qualsiasi sostegno istituzionale e in una situazione di incertezza rispetto al loro status giuridico.
La posizione della CES è quella di costruire un quadro giuridico a livello comunitario, attraverso l'adozione di una direttiva che definisca un quadro giuridico opzionale per le parti che intendono avviare una negoziazione transnazionale.
La preoccupazione non è tanto che le multinazionali possano decidere se aderire o meno a tale quadro normativo, quanto il fatto che possano continuare ad operare senza definire con i sindacati degli accordi transnazionali che ne regolino l'attività in merito ai diritti dei lavoratori. Storicamente i Contratti Collettivi sono stati conquistati dal movimento operaio attraverso iniziative di mobilitazione dei lavoratori; sia la loro affermazione che i loro contenuti sono quindi stati demandati all'autonomia delle parti sociali e ai rapporti di forza tra imprese e lavoratori.
A fronte degli attuali rapporti di forza europei appare ben difficile che si possano raggiungere i medesimi risultati che nel corso della storia sono stati conseguiti a livello nazionale dall'iniziativa sindacale.
Una Direttiva che si limitasse a definire un quadro giuridico opzionale sui TCA rischierebbe quindi di lasciare le multinazionali senza vincoli per la stipula degli stessi. Il quesito è: a fronte di una situazione di debolezza del movimento operaio, come indurre le multinazionali a stipulare Accordi Collettivi di carattere transnazionale?

Posted workers (lavoratori distaccati)

Secondo la Direttiva 96/71/CE, "per lavoratore distaccato si intende il lavoratore che, per un periodo limitato, svolge il proprio lavoro nel territorio di uno Stato membro diverso da quello nel cui territorio lavora abitualmente".
Secondo la medesima Direttiva, c'è distacco quando le imprese distacchino un lavoratore:

a) per conto proprio e sotto la loro direzione, nel territorio di uno Stato membro, nell'ambito di un contratto tra l'impresa che lo invia e il destinatario della prestazione di servizi, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia;

b) nel territorio di uno Stato membro, in uno stabilimento o in un'impresa appartenente al gruppo, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro tra il lavoratore e l'impresa che lo invia;

c) in quanto imprese di lavoro temporaneo o in quanto imprese che effettuano la cessione temporanea di lavoratori presso un'impresa utilizzatrice avente la sede o un centro di attività nel territorio di uno Stato membro, purché durante il periodo di distacco esista un rapporto di lavoro fra il lavoratore e l'impresa di lavoro temporaneo o l'impresa che lo cede temporaneamente.

Questa possibilità si basa su uno dei pilastri fondamenti della UE: la "libera circolazione dei lavoratori, la libertà di stabilimento e la libera prestazione di servizi".
In realtà, il fenomeno dei *posted workers* non ha niente a che fare con la libera circolazione dei lavoratori: il fatto di trasferirsi a lavorare in un altro Stato infatti non è una libera scelta, ma una decisione dell'impresa presso la quale è impiegato.
È più corretto dire che tale fenomeno poggia sul vero pilastro (liberista) della UE, ossia il fatto che "La libera prestazione di servizi include il diritto delle imprese di prestare servizi in un altro Stato membro e quindi di distaccare temporaneamente i propri dipendenti in tale Stato membro ai fini della prestazione dei servizi" che trova fondamento nell'articolo 56 del TFUE.
Questi concetti sono ampiamente ripresi nelle Direttive sui *posted workers*, mentre, come riconosciuto in un recente studio del Parlamento Europeo, i riferimenti ad un equo trattamento sociale vengono fatti soltanto un in paragrafo del preambolo il quale stabilisce che la fornitura transnazionale

di servizi dovrebbe essere realizzata in un clima di “concorrenza leale e di misure che garantiscano il rispetto dei diritti dei lavoratori”.
Il medesimo studio elenca inoltre una serie di criticità: la mancanza di informazioni affidabili sul fenomeno; il fatto che una delle sue cause principali siano i diversi costi del lavoro; lo sbilanciamento tra la libertà di fornitura di servizi (delle imprese) e i diritti sociali (dei lavoratori), le differenze nell'applicazione della Direttiva tra i vari Stati, la poca chiarezza delle sue previsioni su termini e condizioni di impiego (sistemi di sicurezza sociale e imposte sul reddito).
Quest'ultimo punto risulta decisivo.
Secondo una pubblicazione dell'ETUI (2015) la possibilità per le imprese di scegliere tra diversi regimi regolatori consente loro di porre in essere strategie di *dumping* sociale in tre modi: con l’*evasione regolatoria* (violazione di regole sulle relazioni industriali); l'*arbitraggio regolatorio* (possibilità di scegliere diversi regimi regolatori a seconda di come sono praticati nei vari Stati); la *conformità regolatoria* (adesione formale al sistema di relazioni industriali, manipolandone le regole per imporre condizioni peggiori ai lavoratori distaccati rispetto a quelli nativi).
Un esempio concreto è la Atlanco Rimec, multinazionale specializzata nella fornitura di manodopera da paesi della UE a basso costo del lavoro accusata di non pagare regolarmente, di licenziare chi si lamenta, di utilizzare doppi contratti, di pagare salari che non corrispondono ai Contratti Collettivi. Nel cantiere finlandese di Olkiluoto, gli operai polacchi distaccati hanno scoperto che i loro contributi sociali venivano pagati a Cipro perché risultavano distaccati in Finlandia attraverso un’impresa cipriota.
L'arbitraggio regolatorio è reso possibile dal fatto che la Direttiva assicura un set minimo i diritti a favore dei lavoratori distaccati, che non comprende i contributi sociali (pagati nel paese dal quale il lavoratore viene distaccato). Lavoratori polacchi reclutati in Polonia e distaccati in Olanda hanno ricevuto un contratto di lavoro portoghese in quanto la società di fornitura ha utilizzato una sussidiaria portoghese per sfruttare i più bassi livelli di contribuzione sociale.

Table 1 Savings made by companies through strategic posting (€)

Dutch worker		Portuguese worker		Polish worker	
Net salary	1600	Net salary	1600	Net salary	1600
-/- soc. sec in NL	496	-/- soc. sec in Portugal	81	-/- soc. sec in Poland	350
-/- taxes in NL	81	-/- taxes in NL	81	-/- taxes in NL	81
gross salary	2177	gross salary	1762	gross salary	2032

Source: Wapening in Beton (2012), p.7.

La conformità regolatoria ha invece consentito, in un supermercato olandese, di differenziare il trattamento tra lavoratori domestici (dipendenti diretti del supermercato) e lavoratori polacchi (distaccati) impiegati presso una agenzia temporanea olandese con un regime caratterizzato da meno diritti.

Conclusioni

I punti passati in rassegna in questo articolo indicano la necessità di attivare, da subito, una iniziativa da parte del movimento dei lavoratori a livello europeo che tenga assieme sia gli aspetti che attengono alle politiche economiche/regolamentari (delocalizzazioni, IDE, dazi, Made In ecc.), sia quelli che attengono più direttamente all'esperienza sindacale (regolazione del lavoro, strumenti di rappresentanza, contrattazione ecc.). In mancanza di questo, le classi lavoratrici europee saranno

sempre più preda di istinti corporativi/nazionalistici che non faranno altro che favorire la messa in concorrenza dei lavoratori europei in piena ottica aziendalista.

Bibliografia

Béla Galgóczi, Maarten Keune and Andrew Watt (2007), *Relocation: Challenges for European trade unions,* Working Paper ETUI.

CE (2012), *Ristrutturare e anticipare i mutamenti: quali insegnamenti trarre dall'esperienza recente?*

Direttiva 2009/38/Ce del Consiglio e del Parlamento.

Direttiva 94/45/CE del Consiglio.

ETUI (2015), Etui Policy Brief, *Social dumping at work: uses and abuses of the posted work framework in the EU*, n. 7/2015.

ETUI (2017), Etui Policy Brief, *Company restructuring across borders: with or without European Workers Councils?*, n. 1/2017.

Eurofound (2016), *ERM annual report 2016: Globalisation slowdown? Recent evidence of offshoring and reshoring in Europe,* Publications Office of the European Union, Luxemburg.

Leonardi S., curatore (2014), *La lezione dei Comitati aziendali europei a vent'anni dalla loro nascita.*

Regolamento UE n. 952/2013 del 9 ottobre 2013 (GUUE - L n.269 del 10.10.2013).

Regolamento n. 1927/2006 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 20 dicembre 2006.

Unioncamere Lombardia (2016), *Guida pratica alle regole di origine della merce e alla nuova normativa sul "Made in Italy"*.

World Trade Organization (2005), *World Trade Report 2005. Exploring the links between trade, standards and the WTO*.