



*studi e ricerche
Filctem Nazionale*

I sistemi della contrattazione collettiva negli stati membri dell'UE: assetti e tendenze

Clemente Tartaglione - Salvo Leonardi
(a cura di)

26 novembre 2014



studi e ricerche
Filctem Nazionale

SOMMARIO

1. Il valore della comparazione degli studi di relazioni industriali
2. I sistemi contrattuali
3. L'estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti e grado di copertura
4. Livelli contrattuali e grado di centralizzazione/decentramento
5. I sistemi nazionali per la definizione del salario minimo
6. Democrazia sindacale e sistemi di validazione degli esiti negoziali
7. Tendenze: fra divergenza e convergenza
8. Ipotesi conclusive

1. Il valore della comparazione degli studi di relazioni industriali

Fra gli elementi che maggiormente qualificano gli studi delle relazioni industriali vi è senz'altro il valore attribuito e ben praticato della comparazione internazionale.

Attraverso il metodo comparativo, l'analisi finisce necessariamente con l'interrogarsi sul grado di trasferibilità di un modello da un sistema ad un altro. In ciò risiede il suo valore politico, il suo non essere fine a se stesso. Al contempo, è innegabile come l'utilizzo selettivo di vere o presunte *best practices* internazionali, alla cui emulazione vengono vivamente raccomandati legislatori e parti sociali, possa prestarsi ad obiettivi strumentali e ideologici¹.

¹ Dalla tesi del c.d. "normalismo americano" degli anni '50, propria del filone "pluralista" (Kerr C., Dunlop J.T. et alii, *Industrialism and Industrial Man*, Harvard Business Press, 1960), al successivo interesse per i modelli neocorporativi negli anni 80 (Maraffi, a cura di, *La società neocorporativa*, Il Mulino, 1980); dai famosi *employment outlooks* e *job studies* dell'OCSE – negli anni '80 e '90, alla "flexicurity" danese, di appena qualche anno fa, fino ai costanti richiami di questi

A questo riguardo, merita ricordare che negli studi internazionali di relazioni industriali si confrontano da tempo due scuole: quella della "convergenza" e quella della "divergenza"².

Le origini della tesi della convergenza risalgono alla nascita stessa di questa disciplina e alla sua diffusione, a partire dagli anni '50-60. I processi di accumulazione e lo sviluppo tecnologico, secondo questo approccio, tenderebbero a determinare una convergenza verso il modello storicamente più avanzato. Anche per ciò che attiene, di riflesso, alla sfera della regolazione sociale. Un sostanziale determinismo, secondo cui lo sviluppo delle forze produttive, la struttura economica, finisce col riverberarsi nell'evoluzione della sovrastruttura politico-istituzionale.

Di contro, secondo la tesi della divergenza, ogni sistema di relazioni industriali costituisce sempre un riflesso, un sub-sistema dei sistemi politici vigenti in un determinato paese, dei diversi "modelli di capitalismo" vigenti (renano, anglosassone, nipponico, etc.) o comunque di riferimento. E dunque relativamente autonomo e irriducibile alle sole spinte dello sviluppo tecnico e produttivo³.

ultimi mesi, all'esemplarità del "modello tedesco", e finanche di quello spagnolo, sia in tema di decentramento contrattuale che di mercato del lavoro.

² Per un'efficace sintesi di questo dibattito, fra gli altri, W. Streeck., *Lo studio degli interessi organizzati: prima e dopo il passaggio del secolo*, in "Quad. rass. sind.", n. 1/2006; H.C. Katz and O. Darbishire, *Converging Divergences. Worldwide Changes in Employment Systems*, Ithaca, N.Y., Cornell University, 2000.

³ A questo riguardo, fra gli altri, Regini M., *Modelli di capitalismo*, Laterza, 2000; Hall P. and Soskice D. (Eds.), *Varieties of Capitalism*, Oxford University Press, 2001. Più di recente, il numero monografico di Stato e mercato, con saggi di Trigilia, Regini, Streeck, Crouch, Schmitter, Dore, Esping-Andresen, su *Changing capitalism. An overview of the thirty (less glorious) years of capitalist development*, n. 1/2014



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Oggi – nel conteso della globalizzazione – le organizzazioni internazionali e da noi le istituzioni comunitarie in particolare, esercitano un ruolo molto importante nella trasformazione dei sistemi occupazionali e sociali di ciascun paese europeo. Ciò avviene in due modi: *diretto*, attraverso la trasposizione nazionale della normativa di emanazione comunitaria e delle politiche europee per l'occupazione; *indiretto*, attraverso il ruolo esercitato dalle analisi comparate e dall'emulazione virtuosa, basata sulla conoscenza e sull'apprendimento reciproco, attraverso il c.d. "Metodo Aperto di Coordinamento".

Questo influsso delle legislazioni e della giurisprudenza sovranazionale si manifesta oggi attraverso una lenta ma progressiva denazionalizzazione "comunitarizzazione" del diritto del lavoro e delle relazioni industriali, che spinge verso un "modello sociale europeo", comune e tendenzialmente omogeneo fra i 27 paesi che compongono l'UE. Un modello europeo che, suggellata dalle politiche di austerità contenute nel Fiscal compact e nei suoi relativi corollari⁴, si sta orientando sempre di più in senso neoliberalista⁵.

Tale tendenze, indubbiamente in atto, non sono tuttavia approdate ad una definitiva omologazione fra assetti istituzionali, pratiche e culture sindacali che, anche in Europa, permangono su un elevato grado di differenziazione, rivelando in questo specifico ramo dell'organizzazione socio-normativa, una

radicata propensione alla c.d. path dependency⁶.

Una forte rilevanza assumono dunque – nel quadro dell'analisi comparata – fattori quali il diverso grado di formalizzazione ed istituzionalizzazione delle relazioni industriali, i sistemi contrattuali, la natura e le prerogative delle rappresentanze di tipo sindacale nei luoghi di lavoro, il tasso di sindacalizzazione e i modelli di sindacato, la tipologia delle tutele nel mercato e nel rapporto di lavoro.

Le specifiche configurazioni che possono scaturire dall'intersezione fra tutte queste variabili, tendono non solo a precisare un sistema nazionale rispetto ad un altro, ma anche – specie nei paesi in cui maggiore è il tasso di informalità e volontarietà del sistema – fra i singoli comparti produttivi e persino fra i vari casi aziendali.

Una vasta letteratura comparativistica ci offre alcune classificazioni tipologiche fra i sistemi nazionali di diritto sociale e di relazioni industriali. Spiccano così forti diversità – accresciute dall'allargamento dell'UE nel 2004 e nel 2007 – fra le quali, per le cose di cui qui trattiamo, vogliamo ricordare:

- L'intenso livello di legificazione di paesi quali la Germania, l'Austria, la Francia, la Spagna, il Belgio e – in misura molto minore – la Svezia, a fronte di un maggior grado di volontarismo dei paesi dell'area anglosassone del *Common Law* o oggi soprattutto dell'Italia, paese nel quale (caso pressoché unico al mondo ormai) i principali pilastri su cui si regge un sistema di relazioni industriali – rappresentanza, contrattazione e sciopero –

⁴ memorandum of understanding della Troika, lettere ai governi della BCE, semestre europeo, country specific recommendations)

⁵ T. Muller e T. Schulten, *L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in „QRS“, n. 3/2013 L. Baccaro, C. Howell (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni di Rassegna Sindacale*,

⁶ Ricordiamo come già Otto Kahn-Freund (*Il lavoro e la legge*, Giuffrè, 1974) avesse rilevato le maggiori difficoltà che, rispetto al diritto individuale del lavoro, incontra quello collettivo (e dunque sindacale), nella prospettiva di un suo trasferimento (*legal transplant*) da un sistema nazionale ad un altro.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

sono per lo più disciplinati sulla base di atti dell'autonomia collettiva (quanto meno nel settore privato).

- La diffusione di politiche tripartite di concertazione sociale, che per quanto declinante oggi pressoché ovunque, può essere a) *antica*: Austria, Germania; Svezia; Olanda b) *recente*: Italia, Portogallo, Spagna, Finlandia, Irlanda; c) *assente*: Regno Unito, Malta, Repubblica Ceca.
- La tradizione altamente collaborativa e proattiva delle relazioni industriali dei paesi nordici, a fronte di modelli più reattivi e conflittuali della tradizione britannica e, specialmente in passato, dei paesi mediterranei.
- Paesi con elevati tassi di membership fra le parti sociali, e in particolare fra i lavoratori, e paesi dove invece l'associazionismo sindacale è basso. Fra i primi, con riguardo al sindacato, spiccano i paesi scandinavi (intorno al 70%) e il Belgio (intorno al 55%), fra i secondi la Francia (8%) e la maggior parte dei nuovi stati membri e in special modo di quelli baltici (10%). Dopo avere sfiorato medie europee uguali o superiori al 45%, a fine anni '70, la membership è oggi caduta attorno al 30% nei paesi dell'OCSE, al 26% nell'UE-15 e al 23,4% nell'UE-27 (Commissione europea, 2011; Schnabel, 2012). L'Italia si colloca al di sopra di questa zona intermedia, con un tasso stimato intorno al 35%. Su 24 paesi studiati nell'arco di un trentennio (1980-2010), un'autorevole fonte registrava che nella quasi totalità, 23 per l'esattezza, vi era stato un calo più o meno pronunciato (Visser, 2011). Oggi colpisce in particolare il dato tedesco, di cui si stima una caduta intorno al 18%, comprensivo dei sindacati esterni alla DGB e dei pensionati, i quali – diversamente che da noi – restano affiliati alle vecchie federazioni settoriali di appartenenza.

Sul versante datoriale, i livelli più alti li registrano l'Austria e la Slovenia (100%), dove però l'iscrizione alle Camere dell'industria è obbligatoria, laddove i livelli più bassi, ben al di sotto il 40%, sono tutti nell'Europa centro-orientale. L'Italia, ben posizionata sul versante della sindacalizzazione dei lavoratori, è fra quelli col più basso tasso associativo fra i datori di lavoro (una stima del 51% ma i dati a riguardo sono molto incerti), con una rappresentanza particolarmente frammentata per tipologia di impresa, foriera dell'alto numero di contratti nazionali di settore.

- Modelli di rappresentanza dei lavoratori nei luoghi di lavoro a *canale singolo* di tutti i lavoratori (tipico degli USA e parzialmente dell'Italia⁷) o esclusivamente sindacale (gli *shop stewards* tipici del Regno Unito, ma anche della Svezia o della maggior parte dei nuovi stati membri dell'UE), oppure, a *canale doppio*, con concomitante presenza sia di organismi sindacali (fiduciari o delegati sindacali) che elettivi di tutti i lavoratori, indistintamente fra sindacalizzati e no (Germania, Belgio, Francia, Spagna, Grecia).

Intersecando una serie complessa di indicatori e variabili nazionali, gli studiosi e le agenzie che operano a stretto contatto con le istituzioni comunitarie hanno provato a classificare i vari sistemi di relazioni industriali.

Alla stregua di analoghe tipizzazione fra i modelli di welfare state, i raggruppamenti o *cluster* identificati sono sostanzialmente cinque, organizzati secondo un ordine geografico-cardinale: 1. nordico, 2. occidentale (o anglosassone), 3. centro-occidentale (o

⁷ A partire dal Protocollo del 23 luglio del 1993, la composizione delle rappresentanze sindacali unitarie (RSU) – elettiva e proporzionale per i due terzi dei suoi membri – deve prevedere l'assegnazione di un terzo complessivo dei seggi alle organizzazioni sindacali firmatarie del contratto nazionale applicato nel luogo di lavoro.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

continentale), 4. meridionale (o mediterraneo), 5. centro-orientale (o dei nuovi Stati membri).

Secondo questa schematizzazione, il modello nordico di relazioni industriali si caratterizzerebbe per uno stile negoziale neo-corporativo ed “integrativo”, con ruolo limitato dell’attore pubblico.

Quello centro-occidentale condivide col precedente un forte ruolo della partnership sociale a livello settoriale, nel quadro di una economia di mercato organizzata, ma ne diverge con riguardo al modello di rappresentanza (qui duale e nel primo a canale singolo) e per via di un ruolo più significativo dell’attore pubblico.

I modelli anglosassone da un lato e dell’Europa centro-orientale dall’altro hanno in comune un primato del livello aziendale, con una copertura contrattuale significativamente più bassa. Ciò che varia, fra questi due modelli, è il diverso grado di solidità della tradizione sindacale, oltre che un sistema socio-economico nettamente più avanzato nell’area anglofona.

Nel modello meridionale prevarrebbe infine un modello di relazioni polarizzato e conflittuale, con frequenti ingerenze dell’attore pubblico e sistemi contrattuali piuttosto instabili.

In questo tipo di classificazioni, l’Italia viene non di rado inclusa fra i paesi del modello meridionale o mediterraneo, non senza però qualche incongruenza che gli autori, al più, si limitano ad accennare.

E’ infatti difficile acconsentire senza riserve ad una concettualizzazione che abbinia il nostro paese ad uno come la Francia o la Spagna, all’insegna di un comune interventismo statale ed una vocazione al conflitto che, se estesi al nostro paese, andrebbero più correttamente

problematizzati. Infatti, in nessun altro paese al mondo, neppure nell’area anglosassone, ci si è così fortemente attenuti al principio volontaristico dell’*abstention of law* nelle materie delle relazioni industriali.

Rappresentanza, contrattazione collettiva, sciopero, tutti istituti contemplati nella carta costituzionale del’48, non hanno ricevuto alcuna sistematizzazione da parte del legislatore ordinario. Con l’eccezione importante del pubblico impiego.

Inoltre la frequenza di accordi tripartiti è stata piuttosto elevata nell’arco degli ultimi 15 anni, laddove il ricorso al conflitto è stato particolarmente concentrato e massiccio in alcuni comparti del pubblico impiego e dei trasporti.

2. I sistemi contrattuali

Per le cose di cui trattiamo, un tema tradizionale di comparazione concerne ovviamente i sistemi nazionali di contrattazione collettiva⁸.

Si tratta di un vero e proprio diritto fondamentale, e come tale riconosciuto ormai dalle maggiori convenzioni internazionali (ILO, Conv. 98/1949; EU Carta dei diritti fondamentali) e costituzioni nazionali, che ne sanciscono riconoscimento e libertà, nei termini una negoziazione volontaria fra datori di lavoro e lavoratori, o fra le rispettive organizzazioni, al fine di regolamentare termini e condizioni di impiego per il tramite di accordi collettivi.

⁸ Fra i contributi più recenti segnaliamo: European Commission, *Industrial Relations in Europe* 2008, Bruxelles, 2009; EIRO, *Industrial relations developments in Europe* 2009, European Foundation for the Improvement of Working and Living Conditions, Dublin, 2010.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Il suo nucleo è dunque costituito dalla volontà delle parti negoziatrici e rientra, sotto il profilo della disciplina giuridica, nella sfera del diritto dei privati.

Come è stato scritto: “Si tratta di uno strumento di auto-amministrazione del potere sociale di cui sono portatori i contraenti che lo stipulano e che nasce e si afferma come espressione di una signoria della volontà collettiva”⁹.

I suoi contenuti non sono di norma derogabili in pejus dalla contrattazione individuale, entro la quale si incorporano alla stregua della legge, ma solo in meljus. Un nesso analogo ha lungamente retto il rapporto gerarchico fra legge e contrattazione collettiva e, all’interno di questa, fra i diversi livelli negoziali, sebbene in questi anni critici, si sia diffusa, nella dottrina e nella giurisprudenza, la pratica di ritenere ammesse deroghe peggiorative, se espressamente ammesse dalla legge medesima che vi fa rinviare.

Fra contratti di uguale grado vige il principio della successione temporale, fatti salvo i diritti acquisiti.

Delle relazioni industriali, la contrattazione collettiva – come processo (la negoziazione) e come atto (il contratto collettivo) – costituisce il perno intorno al quale si dipanano e prendono forma, a vario livello, forme della rappresentanza e dinamiche, in un intreccio fra istanze rivendicative e ricerca della mediazione. La rappresentanza negoziale, che del modello sindacale costituisce lo snodo più caratteristico, è “una formula riassuntiva di un fascio di relazioni di potere e di consenso differenziate tra rappresentanti e rappresentati, in senso ascendente (mandato e responsabilità) e discendente (potere di

vincolo), sia di carattere empirico che normativo”¹⁰.

Ogni sindacato, che in questo fascio di relazioni si pone al centro, deve risolvere alcuni dilemmi organizzativi che riguardano essenzialmente il rapporto fra la logica dell’associazione e quella generale, o di classe (come si sarebbe detto un tempo); il rapporto fra centralizzazione e decentramento, infine quello fra dimensione orizzontale (confederale) e verticale (settoriale) della rappresentanza¹¹.

Un ruolo importante, anche in chiave di comparazione, lo esercita il tipo di rappresentanza nei luoghi di lavoro, e il potere specifico di cui è dotata.

Nei paesi in cui vige il modello duale di rappresentanza nei luoghi di lavoro, i consigli aziendali dei lavoratori detengono solitamente un diritto di informazione e di consultazione che, in alcuni casi, può divenire particolarmente intenso, configurando un vero e proprio potere di veto e/o di co-determinazione.

Si pensi al modello tedesco. A tali organismi rimane invece precluso un diritto di negoziazione collettiva propriamente intesa, riservato di norma al sindacato interno o esterno, territoriale di categoria.

Tale distinzione, che è al contempo funzionale e di legittimazione, non ricorre invece in quei paesi, fra cui il nostro, in cui vige un sistema a canale singolo di rappresentanza.

Collegata al riconoscimento costituzionale della libertà sindacale, la contrattazione collettiva è di norma oggetto di disciplina legale, con l’importante concorso dell’

⁹ B. Veneziani, *Stato ed autonomia collettiva. Diritto sindacale italiano e comparato*, Cacucci, 1992.

¹⁰ B. Caruso, *Rappresentanza sindacale e consenso*, F. Angeli, 1992; p. 194

¹¹ G.P. Cella, *Il sindacato*, Laterza, 1999



studi e ricerche
Filctem Nazionale

autonomia collettiva e dei suoi atti, come nel caso di alcuni accordi fondamentali (*basic agreements*), fra i quali possiamo ascrivere quello svedese di Saltjobaden alla fine degli anni trenta¹², oppure, più vicino alla nostra esperienza, il protocollo del 23 luglio 1993.

Tali norme, di fonte per lo più legale, stabiliscono i criteri con cui sono identificati i soggetti titolati a negoziare e concludere accordi collettivi; i livelli e la gerarchia con cui sono ordinati; il tipo di copertura legale; le regole procedurali con cui si provvede periodicamente al loro rinnovo.

I temi più tipici della comparazione sono essenzialmente di tre tipi: l'efficacia giuridica, vale a dire la forza vincolante, dei contratti collettivi; la procedura ed i livelli di estensione soggettiva della copertura contrattuale; il grado di centralizzazione/decentramento fra i vari livelli in cui si svolge la contrattazione.

A livello empirico, l'analisi della contrattazione collettiva e, più in generale, delle relazioni industriali a livello aziendale e di luogo di lavoro, avviene a livello nazionale, sulla base di strumenti e modalità non uniformi di rilevazione. Una difficoltà che è innanzitutto quantitativa e concerne principalmente la sfera aziendale della negoziazione.

I tentativi di analisi comparata, da questo punto di vista, non possono che riflettere questa debolezza e questa disomogeneità di partenza.

Gli studi comparati longitudinali e in profondità sono generalmente limitati a non più di un paio di paesi. Un ulteriore dato di criticità è spesso rappresentato dal forte

ritardo con cui vengono prodotte le elaborazioni.

I dati più esaustivi ed attendibili sono quelli in cui la registrazione è resa obbligatoria presso enti ed organismi terzi appositamente delegati dal legislatore.

Dati piuttosto precisi sull'universo si possono ad esempio rinvenire in Spagna o in Francia, dove tutti i contratti collettivi devono essere fatti pervenire e registrati presso il Ministero del lavoro; alla sede centrale nel caso dei contratti nazionali, alle sedi territoriali del Ministero nel caso dei contratti di livello aziendale.

Grazie a questo sistema si sa esattamente quanti accordi aziendali vengono sottoscritti ogni anno in materia di retribuzioni, orari di lavoro e pari opportunità. Il monitoraggio e l'analisi sono di competenza di un'apposita commissione nazionale, composta da sei membri, che effettuano i loro approfondimenti su un campione di 1000 accordi siglati a vario livello.

In Francia, un bollettino nazionale ed un apposito sito (*Legifrance*) rende disponibili a chiunque questi dati.

In Gran Bretagna, dal 1980, vengono effettuate indagini periodiche sulle relazioni industriali aziendali "*Workplace Employment Relations Survey (WERS)*" su commissione del Dipartimento nazionale dell'industria e del commercio (DTI, oggi BERR) e dell'*Economic and Social Research Council*, col suo prezioso archivio di dati presso l'Università dell'Essex.

L'obiettivo è quello di dotarsi di una conoscenza approfondita su vasta scala e statisticamente attendibile sull'andamento delle relazioni sindacali nel paese.

L'indagine intende in particolare registrare le differenze che eventualmente si manifestano

¹² Quell'accordo interconfederale, siglato nel 1938, costituisce da decenni il quadro regolativo di riferimento per le relazioni industriali svedesi, all'insegna di un elevato riconoscimento reciproco fra le parti sociali nel governo autonomo e bilaterale delle politiche socio-sindacali.



*studi e ricerche
Filctem Nazionale*

fra aziende dove esiste una rappresentanza sindacale dei lavoratori, ed aziende che invece ne sono prive.

Dall'elaborazione dei dati emersi dalle ultime ricerche è risulta che le differenze ci sono e sono sostanziali. Nel primo caso si rileva una propensione negoziale, in special modo sui temi salariali, nettamente superiore che nelle aziende dove non esistono delegati sindacali bensì forme non sindacalizzate di rappresentanza del personale. Mentre in questo caso prevalgono deboli prassi di confronto informale, nelle aziende sindacalizzate si registra una significativa intensificazione dei rapporti formali con l'azienda, nonché un maggiore coinvolgimento dei lavoratori nei percorsi negoziali. In questo tipo di aziende risulterebbe inoltre molto più ridotto il ricorso datoriale a sanzioni disciplinari quali la sospensione dal lavoro e finanche il licenziamento.

In Germania la legge del 1949 sui contratti collettivi prevede l'obbligo delle imprese di trasmettere copia degli accordi stipulati all'apposito archivio nazionale, costituito presso il Ministero del Lavoro.

L'accesso per la consultazione dei testi non è soggetto a particolari restrizioni e tuttavia si lamenta la carenza di elaborazioni sistematiche e ricorrenti di quella enorme mole di documentazione.

Sindacati e datori di lavoro si sono al contempo dotati di propri sistemi di archiviazione. Nel primo caso ciò avviene presso la Fondazione Hans Boekler di Dusseldorf, sulla base di indagini campionarie e con la collaborazione delle strutture sindacali territoriali. Analisi sistematiche hanno in questi anni riguardato le tematiche salariali, mentre per le parti normative la Fondazione ha prodotto analisi della contrattazione

incentrate di volta in volta su singoli istituti, quali l'orario di lavoro, la formazione continua, le pari opportunità.

Interessante il caso svedese, in cui le parti sociali si sono rifiutate di costituire un data-base nazionale con gli accordi collettivi siglati, e in special modo di quelli aziendali. Come ci hanno spiegato i colleghi scandinavi, tale scelta riflette una interpretazione molto gelosa del principio di autonomia delle relazioni industriali da ogni forma di ingerenza esterna. Ogni lavoratore dispone di un diritto a conoscere i contenuti del proprio contratto collettivo, di cui una copia viene conservata presso la Biblioteca Nazionale di Stoccolma, senza che però le parti stipulanti facciano molto per ampliare troppo l'accesso di osservatori pubblici e privati esterni.

In Italia i contratti collettivi nazionali vengono stampati a cura delle parti che li hanno sottoscritti, e si trovano raccolti e archiviati presso il Consiglio Nazionale Economico e del Lavoro (CNEL).

Assai meno esaustiva l'informazione sulla contrattazione decentrata, sia aziendale che territoriale. Un archivio in tal senso, sia per il settore privato che per quello pubblico, avrebbe dovuto funzionare ancora una volta presso il CNEL, ma in concreto tale raccolta si è rivelata assai ardua, disomogenea e quasi sempre poco aggiornata. Le aziende non hanno alcun obbligo formale di fornire informazioni di questo tipo, laddove i sindacati e i loro centri studi da anni si sforzano di coinvolgere tutte le loro strutture al fine di conseguire un costante monitoraggio dell'attività contrattuale di secondo livello.

Qualche risultato interessante si registra a livello di singolo settore produttivo e in ambito esclusivamente regionale.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Proprie elaborazioni sono autorevolmente effettuate dalla Banca d'Italia, ma sono spesso poco aggiornate e dalle quale restano escluse tutte le aziende, tantissime, con meno di 20 dipendenti. I dati di cui dunque si dispone nel nostro paese, indispensabili per calcolare il cruciale dato sulla copertura contrattuale decentrata, restano ancora insoddisfacenti per completezza e tempestività.

3. L'estensione dell'efficacia soggettiva dei contratti e grado di copertura

Il contratto collettivo può disporre di forza legale, come nella maggior parte dei paesi continentali, o invece non essere dotato di tale forza, come nel caso britannico.

L'estensione dei contratti collettivi può avvenire attraverso atti di diritto pubblico o piuttosto sulla base di vincoli di tipo endo-associativo, rapporti di forza e prassi giurisprudenziali.

Il primo sistema, attraverso l'estensione con atti di tipo amministrativo, garantisce di conseguire una efficacia ampia, certa e durevole delle disposizioni stabilite fra le organizzazioni delle parti sociali firmatarie. Tale estensione, detta "erga omnes", può concernere una branca di attività o l'insieme dei settori e permette di assicurare una certa uguaglianza di trattamento fra i lavoratori ed una concorrenza leale fra le imprese. Essa è prevista, per via legale o amministrativa, sia in alcuni stati membri dove il tasso di sindacalizzazione è poco elevato (ad esempio la Francia e la Spagna), ma anche in paesi con una membership tradizionalmente più robusta, come il Belgio, l'Austria o la Germania. Dei 27 paesi che attualmente compongono l'UE, 18 dispongono di

procedure formalizzate di estensione erga omnes dei contratti collettivi¹³.

Nell'area scandinava i contratti collettivi non hanno efficacia giuridica erga omnes e l'estensione degli effetti si determina sostanzialmente sulla base della forza associativa e negoziale di cui dispongono le organizzazioni sindacali. Situazione per certi versi analoga in Italia, dove tuttavia, insieme alla solida e diffusa presenza sindacale nei vari settori e territori, una consolidata prassi giurisprudenziale conferisce di fatto efficacia generalizzata ai contratti collettivi nazionali di settore.

In Gran Bretagna i contratti collettivi non sono vincolanti per legge e dunque esigibili per il suo tramite. A livello aziendale, che è poi quello prevalente, occorre che la rappresentanza sindacale sia previamente riconosciuta dal datore di lavoro e il confronto negoziale può anche stabilirsi sulla mera base informale delle prassi e delle consuetudini.

In ragione di tutte queste differenze, il grado di copertura varia in misura estremamente significativa fra i paesi maggiormente industrializzati.

La copertura contrattuale nell'EU-27 è pari a circa il 60% dei lavoratori dipendenti. Essa risulta mediamente più elevata fra i "vecchi" Stati membri dell'UE-15, con una media del 66% e picchi che sfiorano il 100% in paesi come l'Austria o il Belgio (dove l'efficacia dei contratti è estesa per via legale/amministrativa).

Gli studi comparati pongono il nostro paese ad un livello di copertura contrattuale fra i più elevati d'Europa. In Italia oltre 400 contratti nazionali di tipo settoriale coprono all'incirca

¹³ EIRO, *Changes in national collective bargaining systems since 1990*, Dublin, 2006



studi e ricerche
Filctem Nazionale

l'80% dei lavoratori dipendenti, calcolati presuntivamente, con una copertura che riguarda essenzialmente l'area, vastissima, di lavoratori irregolari.

Il dato risulta particolarmente ragguardevole in considerazione del fatto, già menzionato, che ciò avverrebbe in assenza di procedure amministrative di estensione erga omnes dei contratti collettivi.

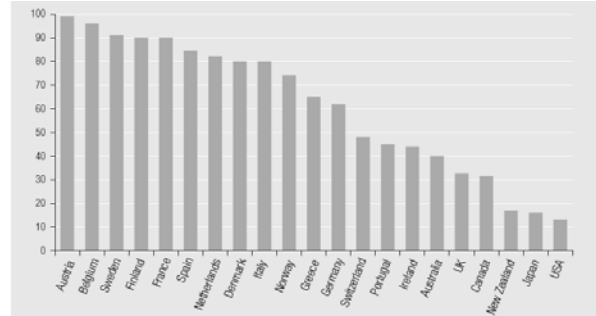
L'alto numero di contratti di livello settoriale, ben oltre i 400, non è una prerogativa esclusiva dell'Italia. In Francia i contratti di questo tipo sono oltre un migliaio e, grazie a procedure amministrative di estensione, arrivano a coprire la quasi totalità dei lavoratori transalpini: 93% secondo stime del Ministero del lavoro (DARES). Anche in Germania e Svezia il numero di questi contratti è molto alto, superiore ai 500.

Fra i paesi dell'UE-15 l'eccezione più vistosa è rappresentata dal Regno Unito, in cui il numero di lavoratori dipendenti coperto da un contratto collettivo è stimato variamente fra il 26% (WERS) e il 35% (EIRO), quasi ugualmente divisi fra coperture contrattuali esclusivamente aziendali e coperture di tipo *multi-employer*.

Situazione analoga o peggiore fra i nuovi stati membri, con l'importante eccezione della Slovacchia e della Slovenia, in cui il sindacato riesce ancora ad esercitare un ruolo significativo a livello nazionale di categoria.

I dati peggiori si registrano fra le piccole repubbliche baltiche: 10-20%. Livelli molto bassi anche fra i due maggiori e più tradizionali competitors dell'economia europea, USA e Giappone, dove solo il 15-20% della forza lavoro occupata risulta coperta da un contratto collettivo siglato da un'organizzazione sindacale.

Gli ultimi dati disponibili per la copertura della contrattazione collettiva (2007-2010)



Fonte: Visser. J., ICTWSS database, 2011

Di norma, deboli livelli di affiliazione associativa dei lavoratori (ma anche da parte dei datori di lavoro alle rispettive organizzazioni di rappresentanza) tendono a ripercuotersi negativamente sulle pratiche contrattuali, come dimostra in particolare l'esperienza di questi anni nella maggior parte dei paesi dell'Europa centro-orientale. Debolezza alla quale surroga e pone in qualche caso rimedio l'intervento dell'autorità pubblica, con procedure amministrative di estensione dell'efficacia. Il caso più eclatante rimane a riguardo quello francese.

Da vari studi emerge come il livello di copertura della contrattazione si ripercuota sensibilmente sul grado di disparità delle retribuzioni (*earning inequality*), che risulta sensibilmente più basso nei paesi coi livelli più alti di copertura¹⁴.

Anche il livello di sindacalizzazione si ripercuote significativamente sulle dinamiche salariali. Studi empirici, alcuni dei quali già menzionati, convergono in questa direzione. In un rapporto europeo sulle relazioni industriali si legge che "la densità sindacale va' mano nella mano con più contenute disuguaglianze retributive"¹⁵.

¹⁴ J. Visser and Cecchi, 2009.

¹⁵ Commissione Europea, *Industrial relations in Europe 2006*; Bruxelles, 2007; p. 155.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Si stima che una crescita della sindacalizzazione del 10% in un luogo di lavoro sia in grado di determinare una riduzione dei divari salariali di circa, in media, il 2%¹⁶.

Le recenti politiche di deflazione salariale perseguite dalla nuova governance europea hanno in alcuni casi espressamente mirato a ridurre la copertura contrattuale, agendo sia sulla leva di una sostanziale aziendalizzazione della contrattazione collettiva che su quella dei meccanismi che amministrativamente favorivano una estensione allargata dell'efficacia dei contratti nazionali¹⁷.

Le condizioni affinché tale intervento vi fosse sono state fortemente ridotte, come nel caso della Grecia, del Portogallo e della Romania, dove l'adozione delle durissime ricette imposte dalla Troika in tema di sistema contrattuale, ha determinato un autentico tracollo della copertura contrattuale.

4. Livelli contrattuali e grado di centralizzazione/decentramento

Ogni sistema di relazioni industriali tende di norma a dispiegarsi attraverso assetti multi-livello di governance. La situazione all'interno dell'UE si presenta molto differenziata e frastagliata sotto ognuno dei profili che abbiamo fin qui evocato: livelli della contrattazione collettiva, tasso di copertura, influenza della concertazione tripartita, modalità di regolazione (per legge o per contratto) del salario minimo.

Un importante elemento di comparazione è dunque quello che identifica il rapporto che in ciascun paese si determina fra i vari livelli di contrattazione collettiva: interconfederale o multi-settoriale, settoriale nazionale, aziendale, territoriale.

Anni or sono fu fatto uno studio comparativo nel quale si classificavano i vari sistemi contrattuali in base al loro relativo grado di coordinamento centralizzato.

L'area continentale, Italia inclusa, si caratterizzava per un modello di decentramento coordinato, laddove i paesi anglofoni e dell'Europa centro-orientale registravano un decentramento disorganizzato¹⁸.

Il livello interconfederale (o intersettoriale) di contrattazione ha svolto un ruolo molto incisivo in paesi come il Belgio, la Finlandia, la Grecia e l'Irlanda. Con la partecipazione dei governi, esso ha assunto il contorno tripartito dei patti sociali, attraverso i quali molti paesi, fra cui il nostro, hanno gestito fasi importanti di crisi e trasformazione negli anni '90. Si parlò persino di "revival neo-corporativo" per descrivere questo genere di accordi, volti a gestire nella coesione sociale profonde riforme della contrattazione salariale e del mercato del lavoro. In questi anni di crisi questa prassi ha subito ovunque un netto ridimensionamento, se non anche una totale dismissione, nei casi più gravi, come in Grecia, Ungheria o Romania.

Sotto il diktat dei vari Memorandum della Troika o della BCE, paesi come Irlanda, Spagna, Portogallo e Italia si sono visti imporre una serie pesantissima di riforme, imposte unilateralmente dai rispettivi governi,

¹⁶ Eurostat Structure of Earnings Survey/ICTWSS Database.

¹⁷ V. Bavaro, *Azienda, contratto e sindacato*, Bari, Cacucci, 2012.

¹⁸ F. Traxler (Eds.), *National Labour Relations in Internationalised Markets. A comparative study*, Oxford University Press, 2001



*studi e ricerche
Filctem Nazionale*

non solo senza alcuna previa ricerca del parere delle organizzazioni sindacali, ma spesso eludendo pure il confronto parlamentare, attraverso il reiterato utilizzo della decretazione d'urgenza e delle delega legislativa.

In Spagna e Italia, i governi hanno abolito i rispettivi consigli nazionali dell'economia e del lavoro, che invece esercitano un ruolo molto significativo in Belgio, dove presiedono alla determinazione negoziata delle dinamiche salariali.

Gli accordi interconfederali hanno proseguito a dare frutti importanti in Francia, attraverso conferenze sociali e accordi nazionali interprofessionali su singoli temi, sulla base di una legge del 2007 che attribuisce a questa prassi una valenza propedeutica alla legificazione in materia sociale.

Anche in Italia, gli accordi interconfederali hanno svolto un ruolo importante, in materia di rappresentanza e contrattazione collettiva, seppure in un ambito relativamente ristretto, come quello di Confindustria, successivamente esteso ad alcuni altri settori. Un tentativo analogo, in Spagna, è fallito nel 2010, a seguito di un primo intervento autoritativo dell'allora governo Zapatero, per conoscere poi un andamento altalenante, tripartito e bipartito, attraverso il quale è stato profondamente modificato, in senso neoliberista, sia il mercato del lavoro che quello delle relazioni industriali.

Il contratto nazionale di settore, un tempo prevalente nella quasi totalità dei paesi dell'Europa continentale, subisce ovunque un rapido ridimensionamento, laddove quello aziendale – un tempo primario nel Regno Unito, in Lussemburgo e nella maggior parte dei nuovi stati membri – sta progressivamente divenendo, sotto i vigorosi auspici delle

istituzioni europee, il vero perno di buona parte dei paesi dell'UE.

Rispetto al recente passato, e alla tabella che sotto lo rappresentava, hanno cambiato casella tutti i paesi periferici, sottoposti alle cure particolareggiate della Troika o del Semestre europeo.

Grecia, Portogallo, Spagna e Irlanda escono dunque dal novero dei paesi a primato del contratto nazionale, e approdano sulle sponde del vasto blocco di paesi europei in cui prevale la contrattazione aziendale.

Un sistema contrattuale basato su due livelli, nazionale di settore e aziendale o territoriale, è quello che più duttilmente ed efficacemente si dimostra in grado di coniugare una copertura generalizzata del potere di acquisto e del suo mantenimento, con la possibilità di collegare, nelle aziende più produttive, salari e performance economiche.

Il modello italiano ha certamente aderito a questa impostazione, suggellata nel fondamentale protocollo del 23 luglio del 1993.

Il tema del decentramento contrattuale ha rappresentato uno snodo particolarmente critico nelle vicende che hanno investito il nostro sistema delle relazioni industriali. Il susseguirsi di strappi e pressioni, a livello sia aziendale (caso Fiat) che settoriale (metalmecanici; terziario) e infine interconfederale (accordi interconfederali del 2009) hanno prodotto un quadro di grave incertezza e instabilità, aggravato dal tentativo con cui il legislatore, nel 2011, ha inteso recepire le linee di riforma dettate dal Fiscal compact e dalla BCE (art. 8, legge 148). In reazione a ciò, fra il 2011 e il 2014, le principali organizzazioni delle parti sociali hanno sottoscritto un trittico di accordi interconfederali, in base ai quali si



studi e ricerche
Filctem Nazionale

ridisegnano i caratteri salienti della nostra struttura contrattuale.

E dunque, in estrema sintesi:

- due livelli contrattuali: nazionale e di secondo livello (aziendale o territoriale)
- primato del CCNL nel garantire la certezza dei trattamenti economici e normativi comuni su tutto il territorio nazionale
- coordinamento gerarchico e per specializzazione: costo della vita + produttività
- la contrattazione aziendale si esercita per le materie delegate dal CCNL e devono essere sottoposte al voto dei lavoratori se lo chiede una minoranza qualificata di lavoratori o sindacati
- durata: 3 anni
- attori negoziali nazionali: le organizzazioni sindacali che abbiano almeno il 5% come media fra numero di iscritti e voti, certificati da enti terzi
- efficacia: erga omnes se i sindacati firmatari rappresentano il 50+1%, previa consultazione certificata dei lavoratori interessati
- procedure di raffreddamento e sanzioni contrattuali in caso di comportamenti che impediscono l'esigibilità del CCNL

Studi europei hanno costruito indici di centralizzazione contrattuale del salario¹⁹, dai quali emerge come un alto livello di copertura

¹⁹ Tale indice si ricava combinando fra loro la dimensione orizzontale e verticale dell'organizzazione sindacale, tenendo conto il livello a cui essi negoziano prevalentemente. Sull'argomento, fra gli altri, T. Iversen, *Wage Bargaining, Central Bank Independence and the Real Effects of Money*; In "International Organization", no. 52/1998; J. Visser, *Patterns and variations in European industrial relations*, in "Industrial relations in Europe", Luxembourg, Office for the Official Publications of the European Communities, 2004; Commissione Europea, *Industrial Relations in Europe 2006*; Bruxelles, 2007.

contrattuale vada di pari passo con un grado medio-alto di centralizzazione (come dimostra il caso di paesi come l'Austria, il Belgio, la Svezia o la Finlandia).

Di contro, un elevato tasso di decentramento rischia di riflettersi in tassi di copertura contrattuale sensibilmente inferiori, come dimostra il caso britannico, degli USA, del Giappone (della maggior parte) dei nuovi Stati membri. Le cose non variano di molto se al posto della nozione di "centralizzazione" si utilizza quella non troppo dissimile di "coordinamento" contrattuale.

Diversamente da ciò che si è soliti ritenere in Italia, il nostro sistema non viene considerato fra quelli più sbilanciati nel senso della centralizzazione. Secondo studi autorevoli, come quelli di Visser o di Iversen, l'Italia si colloca sotto la media dell'UE, preceduta da pressoché tutti i paesi più avanzati dell'UE, con la sola importante eccezione della Francia e del Regno Unito.

Un maggior livello di centralizzazione o di coordinamento tende a riflettersi anche sulla qualità dei risultati e delle conseguenze macro-economiche, vale a dire l'occupazione, l'inflazione, la crescita dei salari reali, l'offerta di lavoro²⁰.

L'esigenza di porre in essere politiche dei redditi volte al rispetto del patto di stabilità consolida, questa volta sul versante delle compatibilità dei sistemi economici nazionali, questa esigenza di mantenere un sufficiente grado di coordinamento e di centralizzazione.

Un modello a cui si è guardato in Europa è stato, per una certa fase, quello già adottato in Belgio nel 1996: legare le richieste nazionali di aumento salariale alle dinamiche

²⁰ Commissione Europea, *Industrial Relations in Europe 2006*; Bruxelles, 2007 ; p. 155-158.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

competitive e retributive dei paesi vicini e più virtuosi (in quel caso Francia, Germania e Olanda), con l'effetto di confiscare ulteriori quote di autonomia sindacale a vantaggio di vincoli e compatibilità sistemiche del tutto estranei al potere e al controllo dei lavoratori.

L'adozione del Fiscal compact ha dettato norme molto precise e stringenti in tema di contrattazione salariale, imponendo di fatto un sistema di vincoli dal quale il ruolo dell'autonomia sindacale esce profondamente ridimensionato se non anche, come nei paesi più colpiti dalle politiche di austerità – Grecia, Portogallo, Irlanda, Romania, Ungheria – del tutto demolito.

5. I sistemi nazionali per la definizione del salario minimo

Un indicatore particolarmente significativo per valutare il grado di centralizzazione/decentramento della contrattazione collettiva è quello che concerne gli istituti retributivi.

Si consideri, a riguardo, che in molti paesi europei è l'autorità statale a definire per legge i minimi salariali, laddove in altri tale attribuzione è competenza dell'autonomia collettiva.

Da tempo è in corso in Europa un vasto dibattito intorno al tema del salario minimo²¹. Dal Parlamento europeo alla Commissione, dalla Presidenza dell'Eurogruppo alla Confederazione europea dei sindacati (CES)²², attori istituzionali e forze sociali hanno espresso pareri e auspicato sviluppi.

²¹ Per una panoramica comparativa, ci permettiamo di segnalare il nostro S. Leonardi, *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, su *Lavoro e diritto*, n. 1/2014.

²² ETUC (2012); ETUI (2012)

Un analogo confronto è in corso anche a livello globale (OCSE; ILO), nazionale (specie in Germania, Svizzera e negli Stati Uniti) e persino locale (come nel caso del nuovo sindaco democratico di New York).

Anche se in misura relativamente minore, nemmeno l'Italia si è sottratta a questo confronto²³. La sua ratio rinvia ad almeno tre ordini di ragioni: è un mezzo per combattere la povertà ed i salari troppo bassi, può fornire un riferimento giuridicamente più certo ed esigibile; è un mezzo per centralizzare, in senso restrittivo, la politica dei redditi²⁴.

Tutti i paesi europei dispongono di un qualche sistema volto a stabilire un minimo salariale. Il modo con cui ciò concretamente avviene, tuttavia, differisce sensibilmente fra paese e paese. Vi sono infatti sistemi in cui esso viene fissato tramite un intervento statale, ed altri in cui è la contrattazione collettiva a svolgere questa funzione. In ambo i casi, ciò può concernere un salario minimo nazionale inter-categoriale (senza ulteriori distinzioni su base occupazionale, generazionale o territoriale) o piuttosto risultare diversificato proprio in funzione di queste distinzioni.

Dall'incrocio di questi fatti, possiamo tracciare una prima sommaria mappatura di ciò che accade nei diversi paesi europei.

²³ Ci riferiamo alle proposte formulate in questi anni da Ichino, da Ceruti e Treu (2010), da Boeri e Garibaldi (2008), al disegno di legge che da queste ultime ne ha tratto ispirazione (n. 2000 del 5 febbraio 2010; art. 6; primo firmatario il senatore PD Nerozzi), durante la XVI legislatura. Da ultimo, il c.d. "Job act", recentemente annunciato dal nuovo segretario del PD, che riprende l'idea di un salario minimo nazionale, insieme a quella di un contratto unico a tutele crescenti. Per una disamina del dibattito giuridico italiano in tema di salario minimo, Cfr. Ricci (2011).

²⁴ T. Schulten, *European minimum wage policy: A concept for wage-led growth and fair wages in Europe*. In *International Journal of Labour Research* 4(1): 85-104/2012; D. Vaughan-Whitehead (ed.) (2010), *The minimum wage revisited in the enlarged EU*, EU/ILO



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Abbiamo innanzitutto i paesi in cui il salario minimo è stabilito per legge. Si tratta della soluzione di gran lunga più ricorrente, riguardando 21 dei 28 paesi dell'UE.

A questo ampio raggruppamento fanno capo paesi dell'Europa occidentale (Francia, Paesi Bassi, Lussemburgo, Regno Unito, Irlanda), meridionale (Spagna, Portogallo, Malta) e centro-orientale (Slovenia, Croazia, Repubblica Ceca, Slovacchia, Ungheria, Romania, Bulgaria). A parte Cipro, dove il salario minimo per legge conosce una parziale articolazione che tiene conto di alcuni particolari comparti produttivi (tipo guardie giurate, badanti, addetti alle pulizie), in tutti gli altri 20 casi, esso inerisce a un livello unico e universale, valido in tutto il paese, senza significative variazioni che non siano, come vedremo, correlati all'età dei beneficiari.

In questi paesi, le parti sociali non sono del tutto escluse dalla definizione dei minimi salariali, concorrendo piuttosto al suo iter procedimentale, attraverso accordi bipartiti successivamente assunti dall'autorità pubblica come base di riferimento (è questo il caso del Belgio, dell'Estonia e fino a tempi recenti della Grecia) o tripartiti, secondo una modalità ricorrente in alcuni paesi dell'Europa centro-orientale, fra cui Polonia, Slovacchia, Bulgaria e fino a tempi recenti la Romania e Ungheria.

Nel Regno Unito, dove il salario minimo per legge è stato introdotto dai laburisti nel 1998-99, esiste una commissione nazionale (*Low Pay Commission - LPC*), composta da nove autorevoli esponenti, indipendenti anche se indicati su base tripartita (3+3+3), istituzionalmente incaricata di monitorare e raccomandare alle autorità competenti (ministeriali) il livello minimo e universale del salario.

In Francia opera la *Commission National de la Negociation Collective*, composta di cinque economisti di chiara fama, incaricati di valutare l'importo dell'indicizzazione annuale dello SMIC (*Salaire minimum interprofessionnel de croissance*).

In Belgio esiste un *Council central de l'economie* a livello interprofessionale, e una *Commission Paritaire* a livello di ciascun settore.

Fra i compiti di questi organismi congiunti vi è quello di provvedere a una indicizzazione più o meno automatica del salario minimo all'andamento del costo della vita. Ciò avviene in modo differenziato da paese a paese. In Francia, ad esempio, l'adeguamento periodico rientra fra i compiti della *Commission National* e può anche sancire, se in quella sede si raggiunge il necessario consenso, incrementi superiori a quelli intervenuti a livello inflattivo.

Il Belgio, il Lussemburgo, Cipro e Malta sono gli ultimi paesi in cui vigono ancora sistemi di indicizzazione. Su di essi, adoperando la leva della nuova governance economica, l'UE sta esercitando una pressione molto forte affinché meccanismi di questo tipo (relativamente comuni fino ai primi anni '90) vengano congelati e progressivamente rimossi.

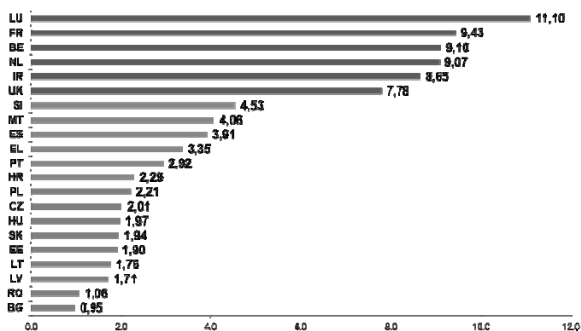
Attraverso i memorandum della c.d. Troika, Cipro è stato già costretto in tal senso, laddove le *Country Specific Recommendation* del semestre europeo hanno preso particolarmente di mira il Belgio, a cui si chiede di svincolare la dinamica salariale da ogni automatismo rivalutativo. I sindacati, sia quello socialista (FGTB) che quello cattolico (CSC) sono compatti nel respingere questa ingerenza.

Al fine di rendere effettivo quanto disposto per legge, nei paesi che adottano questo sistema, vigono meccanismi codificati di

esigibilità e controllo. Di norma è il singolo lavoratore interessato che ha il potere di denunciare un'eventuale violazione da parte del suo datore di lavoro, godendo in ciò di una serie di tutele specifiche, oltre che del sostegno delle organizzazioni sindacali.

Sezioni speciali degli ispettorati del lavoro hanno il compito di vigilare sul rispetto delle norme salariali. Nel Regno Unito ciò rientra invece fra le prerogative istituzionali degli uffici delle entrate fiscali. Sanzioni sono comminate qualora siano riscontrati abusi o, peggio ancora, recidive.

Salario minimo orario in euro (ottobre 2013)



Dove invece è la contrattazione collettiva a stabilire il salario minimo è in una fascia centrale del continente, che dall'intero blocco dei paesi nordici, Svezia, Danimarca, Finlandia e Norvegia), scende alla Germania, all'Austria e alla Svizzera), giù fino all'Italia.

In tutti questi casi, non esiste un minimo salariale inter-categoriale, bensì soglie differenziate su base settoriale/occupazionale.

Svezia, Danimarca e Italia si caratterizzano ulteriormente per non avere, oltre al salario minimo per legge, neppure una procedura di estensione *erga omnes* dell'efficacia soggettiva.

Il caso italiano va sottolineato anche per la sua radicale anomalia rispetto al contesto mediterraneo e del sud Europa (al cui cluster viene alle volte superficialmente ascritto) accomunato da una tradizione di interventismo pubblico nelle relazioni industriali, molto lontano dalla nostra storia e pratica sindacale.

Se paragonato al vasto blocco di paesi che ha optato per il salario minimo legale (con la sola importante eccezione del Belgio), quest'altro annovera sistemi nei quali il sindacato appare mediamente più solido e radicato, come attestano i tassi di sindacalizzazione e di copertura contrattuale²⁵. Qui l'eccezione, relativamente recente, è rappresentata dalla Germania che da anni vive una fase di profonda erosione del potere sindacale, all'origine del passaggio di caselle, imminente, dalla seconda (contrattuale) alla prima (legale).

In tutti questi paesi, il ruolo dello Stato nelle relazioni industriali è stato e rimane storicamente più contenuto. Ciò, tuttavia, non implica la sua completa sparizione. In Finlandia e, in misura molto inferiore in Germania (e in Svizzera), esistono procedure amministrative di estensione *erga omnes* dei contratti. La Norvegia, che non le aveva, le ha introdotte di recente. Anche in Austria e in Italia lo Stato esercita una sua influenza, certo più indiretta, ma non per questo irrilevante. Lo fa attraverso un certo impiego dei principi costituzionali a una retribuzione proporzionata, equa o sufficiente, in cui la contrattazione collettiva si interseca col ruolo equitativo dei giudici, che ne mutua ed espande i parametri alla stregua di un equivalente funzionale del salario minimo legale. Questo è certamente il caso dell'Italia,

²⁵ Visser, 2011; Gumbrell McCormick, Hymann, 2013



studi e ricerche
Filctem Nazionale

dove sin dai primi anni '50, si è affermata una prassi giurisprudenziale che sulla base dell'art. 36, comma 1, Cost. assume i minimi tabellari del contratto nazionale come metro di valutazione per definire, caso per caso, l'adeguatezza della retribuzione in termini di proporzionalità e sufficienza²⁶.

Non disponiamo dunque di un salario minimo legale, ma di un *salario minimo costituzionale*, declinato sul terreno della contrattazione collettiva nazionale di settore.

Da sottolineare l'originalità austriaca, in cui l'obbligo datoriale di aderire alle Camere di commercio, firmatarie dei contratti nazionali, garantisce l'estensione soggettiva a tutte le imprese e ai loro dipendenti.

Dove il sistema sembra reggersi su dinamiche quasi esclusivamente riconducibili all'autonomia collettiva è in Svezia e Danimarca. Un esito al quale storicamente concorrono i livelli eccezionalmente alti di membership non solo sul versante sindacale (in ambo i casi intorno al 70%) ma anche su quello datoriale, con tassi di membership non troppo diversi.

Particolarmente degno d'attenzione il caso tedesco. Per decenni, in Germania, il salario è stato definito dalla contrattazione collettiva, col sindacato a difendere fermamente questa prerogativa. Le cose sono mutate nell'arco degli ultimi anni, quando il crollo della copertura contrattuale e l'impennata del lavoro precario e a basso salario, indotti da un lato dalle scelte datoriali di abbandonare il vincolo associativo con le proprie associazioni negoziali e dall'altro dalle riforme del mercato del lavoro (Leggi Hartz), hanno indotto la DGB a mutare il proprio orientamento sulla materia, aprendo al salario

minimo legale per tutte quelle situazioni nelle quali non riesce più ad arrivare, organizzativamente e contrattualmente.

La legge, varata nel 2015, prevede che dal prossimo 1° gennaio prenda il via l'adozione di un salario minimo dell'importo di 8,5 euro l'ora. Una commissione tripartita provvederà al suo aggiornamento, a cominciare dal 2017. Dalla misura restano esclusi i minorenni, gli apprendisti, i tirocinanti. E ancora: per i primi 3 mesi, alcuni gruppi di tirocinanti; per i primi 6 mesi, i disoccupati di lunga durata (più di 1 anno).

Un totale di circa due milioni e mezzo di persone escluse, a fronte di oltre 4 che dovrebbe poterne beneficiare.

In linea generale, il salario minimo per legge presenta alcuni indiscutibili pregi, il principale dei quali consiste nell'ovviare a quel duplice processo che da un lato vede restringersi l'area del lavoro dipendente a vantaggio di forme atipiche e precarie esterne o marginali rispetto al nucleo principale del diritto del lavoro, e dall'altro registra un concomitante calo della membership in capo alle parti sociali. Un combinato disposto che un po' ovunque sta determinando una forte contrazione delle aree lavorative contrattualizzate.

Il salario legale può in una certa misura ridurre la distanza fra *insiders* e *outsiders*, offrendo livelli di copertura assai più ampi e certi che non nel caso dei minimi per via esclusivamente contrattuale. Inoltre, rende anche più contenute le distanze fra i livelli minimi nei vari settori produttivi e, nei momenti espansivi, può esercitare una spinta verso l'alto di tutta la dinamica retributiva, come per alcuni anni è stato dimostrato dalle performance inglesi e francesi.

²⁶ G. Ricci, *La retribuzione costituzionalmente adeguata e il dibattito sul diritto al salario minimo*, in *Lavoro e diritto*, n. 4/2011; p. 635.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Di contro, questo strumento tende a stabilire standard mediamente più bassi rispetto ai paesi in cui sono in vigore minimi contrattuali.

Il rischio della sua introduzione potrebbe essere quello di appiattire i salari più bassi su quelli minimi, specie dove il sindacato è più debole, ingenerando, a dispetto delle sue pur meritorie finalità, un effetto depressivo proprio su quelle fasce che più vorrebbe tutelare.

Molti datori di lavoro potrebbero essere indotti ad abusare ulteriormente di forme più o meno fittizie di lavoro autonomo, adottando una paga minima che li porrebbe al riparo da ulteriori verifiche sulla natura effettiva del rapporto di lavoro.

Last but not least, il salario minimo legale ha il limite di essere particolarmente esposto ai mutamenti d'indirizzo politico dei governi, come si è visto durante la lunga stagione repubblicana negli USA, che ne ha congelato per molti anni l'importo.

Nell'EU è stato il primo bersaglio, insieme agli stipendi dei dipendenti pubblici, delle politiche di rigore e deflazione salariale, imposto agli stati membri dalla nuova governante economica. In Grecia, Irlanda, Spagna, Portogallo, Romania, i salari minimi hanno subito pesanti decurtazioni, col conseguente aumento del numero di poveri e un avvittamento depressivo sulla domanda interna.

Dal canto suo, la via contrattuale consente di avviare parzialmente ad alcuni di questi problemi. La combinazione di minimi salariali settoriali con elevati livelli di copertura contrattuale può renderlo di fatto come un equivalente funzionale del salario minimo legale. Ha però un grosso limite: quello di non ricomprendere adeguatamente il carattere sempre più diffusamente informale e

autonomo di tanta parte del nuovo lavoro post-fordista. Inoltre, per funzionare bene, necessita di alcune condizioni di contesto. Quali? Innanzitutto un buon livello di sindacalizzazione (meglio ancora se anche sul versante dei datori di lavoro), un mercato del lavoro relativamente poco frammentato, un tasso di irregolarità occupazionale molto contenuto, come pure quello del lavoro autonomo e parasubordinato, un sistema ispettivo minimamente efficace.

Salario minimo per legge, estensione e copertura contrattuale, sindacalizzazione

Paese	Salario minimo per legge	Estensione amministrativa dell'efficacia contrattuale	Ambito di estensione	Copertura contrattuale 2009/10	Tasso di sindacalizzazione
Belgio	X	X	Alto	96%	52%
Bulgaria	X	X	Non usato	30%	20%
Rep. Ceca	X	X	Alto	43%	17%
Estonia	X	X	Basso	19%	7%
Francia	X	X	Alto	90%	8%
Grecia	X	X	Alto		23%
Irlanda	X	X	Basso	44%	37%
Lettonia	X	X	Non usato	25%	15%
Lituania	X	X	Non usato	15%	10%
Lussemburgo	X	X	Basso	58%	37%
Paesi Bassi	X	X	Alto	82%	19%
Polonia	X	X	Non usato	38%	15%
Portogallo	X	X	Alto	45%	21%
Romania	X	X	Alto		33%
Slovacchia	X	X	Basso	40%	17%
Slovenia	X	X	Alto	92%	30%
Spagna	X	X	Alto	85%	16%
Ungheria	X	X	Basso	34%	17%
Cipro	X			54%	52%
Malta	X			55%	51%
Regno Unito	X			34%	28%
Austria		X		99%	29%
Finlandia		X	Alto	90%	69%
Germania		X	Basso	62%	19%
Islanda		X	Alto	99%	85%
Norvegia		X	Basso	74%	54%
Danimarca				80%	69%
Italia				80%	35%
Svezia				91%	69%

Fonte: Visser, 2011



studi e ricerche
Filctem Nazionale

6. Democrazia sindacale e sistemi di validazione degli esiti negoziali

Quello sindacale rappresenta un modo peculiare di esercizio della rappresentanza collettiva degli interessi. Rispetto a quella politica dei partiti e delle assemblee elettive, la rappresentanza sindacale non si distingue solo per la natura eminentemente economico-sociale delle materie e dei soggetti in campo: i *produttori* piuttosto che i *cittadini*.

È sul terreno della democrazia procedurale che, in campo sindacale, la strumentazione tende a farsi più ampia e articolata. Se si guarda in particolare all'esperienza italiana, essa si dispiega non solo attraverso diritti elettivi, sul modello della democrazia rappresentativa, ma anche mediante l'utilizzo ricorrente a canali di *democrazia diretta* e semi-diretta, quali le assemblee e le consultazioni referendarie, o la revoca del mandato elettorale dei rappresentanti ad opera dei rappresentati, prima della scadenza.

La *rappresentanza*, concetto politico e giuridico, si esplica come *legittimazione del potere* e *criterio di imputazione* di responsabilità in capo a chi agisce per conto di altri.

La *rappresentatività* è invece un concetto sociologico e costituisce il parametro di misurazione/selezione di chi esercita la rappresentanza. Può essere *oggettiva* e in tal caso si misura in termini di iscritti e voti; *soggettiva*, come *effettività della tutela* e di conseguire buoni risultati.

I modelli teorici sono almeno tre:

1. La *democrazia rappresentativa*. È il modulo più diffuso nei sistemi di relazioni sindacali. Mandato e legittimazione tendono a esaurirsi nel conferimento elettivo della delega che, in

azienda, riguarda diritti partecipativi e non anche contrattuali, attribuiti di norma al sindacato esterno.

2. La *democrazia endo-sindacale*. Tipico dei sistemi anglosassoni e, in Italia, della Cisl. Si basa sul primato del modulo associativo. Si affievolisce il mandato del *demos* dei rappresentati, a fronte del rafforzamento del legame organizzativo esterno.

3. La *democrazia di mandato*. Tipico del sindacalismo *generale*; in Italia della Cgil. Il potere dell'agente viene proceduralizzato in fase ascendente (mandato) e discendente (verifica), attraverso il ricorso alla democrazia diretta; persegue il massimo livello di consenso possibile oltre il perimetro degli iscritti

Per le cose di cui stiamo trattando, e cioè il consenso e la validazione degli accordi apicali siglati dai vertici sindacali, lo snodo più interessante riguarda l'impiego o meno dello strumento referendario. Nelle vicende sindacali, esso può svolgere, e di norma svolge, i seguenti tre compiti: • correttivo-integrativo; • arbitrale; • decisorio²⁷.

Nella prassi italiana il referendum tende ad essere utilizzato come strumento di ratifica. La ratifica segna il momento di certificazione della corrispondenza delle "volontà" del rappresentante e della maggioranza del *demos*. Serve a perfezionare un'intesa.

Se però si guarda altrove, rileviamo come l'impiego del referendum su accordi quadro costituisce l'eccezione e non certo la regola nella gran parte dei paesi europei. Esso, ad esempio, è stato escluso in linea di principio dal tradizionale modello neocorporativo, fortemente incentrato su una logica centralizzata e discendente dell'esercizio della rappresentanza. Il prolungato successo

²⁷ B. Caruso, *op. cit.*



studi e ricerche
Filctem Nazionale

di quel modello è stato letto e interpretato da alcuni osservatori proprio in virtù di quei requisiti organizzativi, in grado di preservare, secondo questo punto di vista, la governabilità delle politiche concertate al vertice nei confronti dell'eventuale dissenso ingenerato nella base dei lavoratori iscritti.

Un forte coinvolgimento sindacale nell'ambito di politiche pubbliche macroeconomiche può generare sul sindacato effetti imprevedibili. Esso può infatti conferire un segno socialmente apprezzabile ai processi di riforma in atto, ma può anche suscitare ampio malcontento nella base qualora ciò dovesse assumere, come è in varie parti accaduto in questi anni, un segno di forte moderazione, se non di regresso, sul terreno dei redditi, del welfare o del mercato del lavoro.

Un esempio relativamente positivo è rappresentato dai patti sottoscritti in Irlanda o Italia prima della crisi²⁸, laddove un caso emblematicamente negativo è rappresentato dai nuovi paesi membri dell'UE, dove la sottoscrizione di numerosi patti tripartiti non solo non ha impedito il crollo della membership sindacale, ma forse lo ha persino determinato. A fare la differenza può essere il grado di partecipazione e di controllo della base, garantita da un'adeguata articolazione multi-livello della contrattazione e della rappresentanza.

Di norma il modello di democrazia sindacale più comune è quasi esclusivamente rappresentativo e, diversamente che da noi, circoscritto ai soli iscritti. In occasione della sigla di accordi quadro o tripartiti le leadership confederali si limitano a consultare i segretari delle federazioni di categoria, che

a loro volta svolgono una ricognizione, sempre e soltanto fra i propri aderenti.

In Spagna, ad esempio, è questo il modo abituale di procedere quando le due maggiori sigle confederali sottoscrivono accordi interconfederali. L'elemento partecipativo, in quell'esperienza, attiene più al momento ascendente della delega negoziale, con la costituzione delle *secciones sindicales*, che non in quella discendente del recepimento, in cui il controllo della base è molto debole. Sul piano organizzativo si nota qualche differenza fra l'orientamento più decentrato delle CCOO ed un altro, più centralistico, da parte della UGT.

In Francia la legge Loi n. 2008-789 del 20.8.2008, stabilisce le regole sulla validità e dell'efficacia del contratto collettivo²⁹. La legge è stata preceduta da una posizione comune sottoscritta dalle maggiori organizzazioni sindacali (9.4.2008), consapevoli della necessità di aggiornare i vecchi criteri di misurazione della loro rappresentatività, risalenti al *Code du travail* e ad una legge del 1950. In Francia, infatti, la legittimazione negoziale è riservata ai soli sindacati rappresentativi. La nuova normativa – che amplia notevolmente le prerogative della contrattazione collettiva – ne stabilisce i criteri di misurazione, con l'obiettivo esplicito di riavvicinare i sindacati ai lavoratori, oltre il tradizionale parametro presuntivo in capo alle cinque storiche organizzazioni confederali.

La tecnica adoperata dal legislatore è stata quella di accertare il carattere autenticamente maggioritario delle organizzazioni che stipulano un contratto collettivo la cui efficacia sarà estesa a tutti i lavoratori ricoperto da quell'accordo.

²⁸ L. Baccaro, *Contrattazione politica e consultazione dei lavoratori*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", n. 1/2008

²⁹ C. Howell, *The transformation of French Industrial Relations. Labor representation and the State in the Post-Dirigiste era*, in "Politics & Society", n. 37/2009.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

La riforma dei criteri di rappresentatività prevede: • la rimodulazione dei parametri legali, ora sette e non più cinque; • l'eliminazione della rappresentatività presunta; • la generalizzazione della "regola della concordanza" (non basta la rappresentatività nel settore per esserlo automaticamente in ogni sua azienda).

Nel primo caso, sono confermati i criteri dell'*indipendenza* e dell'*influenza* del sindacato sugli iscritti, nonché il peso degli *iscritti* e dei *contributi* sindacali. Esperienza e anzianità sono ora sostituiti da almeno due anni di anzianità minima nel settore o territorio di riferimento. Le innovazioni maggiori sono però tre: *il rispetto dei valori repubblicani*, *la trasparenza finanziaria* e *il seguito elettorale*. Il primo sostituisce il riferimento all'attitudine patriottica, frutto della stagione resistenziale; il secondo mira a verificare la veridicità dei dati associativi dichiarati; il terzo si basa sul numero di voti riportati nelle elezioni degli organismi sindacali elettivi (comitati di imprese; delegati sindacali). Nell'impresa, almeno 10%; nel settore e a livello interconfederale almeno l'8%.

Per essere valido un contratto collettivo deve essere sottoscritto da organizzazioni che dimostrino requisiti adeguati di rappresentatività, e cioè che le ooss firmatarie abbiano ottenuto almeno il 30% dei voti espressi per le sigle più rappresentative a quel livello, e non vi sia l'opposizione di una o più organizzazioni rappresentative che abbiano raccolto la maggioranza dei voti espressi in loro favore. Questo modello si applica a tutti i livelli contrattuali. Nella nuova legge non è contemplato il ricorso a consultazioni di tipo referendario.

In Belgio la contrattazione di tipo interconfederale, pilastro di quel sistema di

relazioni industriali, è sottoposta ad un procedimento di validazione dal basso.

L'ipotesi di intesa viene infatti passata al vaglio dei sindacati di categoria, che a loro volta indicano una consultazione coi propri terminali organizzativi nei luoghi di lavoro. Ma non sono mai gli iscritti ad essere direttamente consultati (e meno che mai i non iscritti) bensì i delegati sindacali eletti in seno ai comitati aziendali.

In caso di eventuale disaccordo fra le organizzazioni sindacali, il governo assume un ruolo di arbitro, giungendo ad emettere una propria deliberazione, anche se questa dovesse risultare in contrasto con una delle (due) maggiori sigle confederali.

In Svezia il ricorso a referendum è previsto dagli statuti delle federazioni di categoria che aderiscono alle tre confederazioni (LO, TCO, SACO), ma solo di rado vi si è fatto ricorso, sia a livello di categorie che in ambito aziendale. Nel primo caso, uno degli episodi più recenti ha riguardato il personale della scuola, spostato dall'amministrazione statale a quella regionale con un accordo sindacale che l'organizzazione ha inteso sottoporre alla validazione degli iscritti. Un po' come in Spagna, anche in Svezia i titolari della delega sono le commissioni negoziali, espressione dei quadri apicali e intermedi dell'organizzazione. La legittimazione del mandato è presunta in ragione del conferimento della delega, secondo i criteri della democrazia rappresentativa, laddove il ricorso alla democrazia diretta è per lo più sporadico.

In Olanda, dove i sindacati maggiormente rappresentativi sono tre (FNV, CNV e MHP), solo la FNV si è preoccupata di consultare i suoi iscritti nel 2003 e nel 2004, in occasione di due intese tripartite. La partecipazione è



studi e ricerche
Filctem Nazionale

stata piuttosto bassa (solo il 20% degli iscritti a quell'organizzazione ha votato), con un 56% di favorevoli e un 42% di contrari. Ma la confederazione ha giudicato molto positivamente queste esperienze, sancendo a livello programmatico l'importanza, anche per il futuro, dello strumento referendario come elemento di rivitalizzazione democratica con la propria base.

In Irlanda la centrale confederale, l'ICTU, ha formalizzato una procedura interna in base alla quale gli iscritti ai sindacati affiliati si incontreranno ogni tre anni per ratificare gli accordi di partenariato sociale nel frattempo sottoscritti.

Nei modelli sindacali in cui le federazioni settoriali prevalgono sul centro confederale, quest'ultimo non detiene alcun potere diretto sugli iscritti. Questo è il caso della Gran Bretagna, dove per altro non si siglano accordi tripartiti e da molti anni ormai non si pratica alcuna forma di concertazione sociale.

In Germania non vi è alcun ricorso a consultazioni referendarie nemmeno in occasione della sigla dei contratti di categoria, ma solo nell'eventualità della proclamazione di scioperi, secondo quanto previsto dalla legge. In generale le decisioni vengono adottate dal sindacato attraverso modalità informali di confronto interno. Al fine di allargare le basi del proprio consenso, la DGB discute dell'opportunità di coinvolgere maggiormente la base degli iscritti alle deliberazioni negoziali dei vertici dell'organizzazione.

Vogliamo poi ricordare un caso che ha riguardato di recente la Francia, dove un'ampia coalizione di forze sociali e politiche, fra le quali alcune sigle sindacali alternative (SUD), ha indetto autonomamente una consultazione referendaria – aperta a tutti i

cittadini – riguardo ai propositi governativi di privatizzare le poste. Un'iniziativa che ha riscosso un certo successo, con la partecipazione di circa tre milioni di votanti.

Quello che in definitiva qui rileva sottolineare è che comunque, in tutti questi casi nazionali citati, i non iscritti sono esclusi da qualunque forma di consultazione e gli iscritti lo sono poco o per nulla. Si deve dunque evidenziare la peculiarità del movimento sindacale italiano, in cui l'esercizio della democrazia rappresentativa si è sempre accompagnato all'impiego di strumenti di democrazia diretta.

7. Tendenze: fra divergenza e convergenza

A dispetto delle divergenze, molto rilevanti, fin cui considerate, vi sono anche alcune tendenze alla convergenza che da alcuni anni paiono accomunare, in misura più o meno pronunciata, la gran parte dei paesi più industrializzati, a cominciare da quelli europei.

Tendenze che rivelano un complessivo logoramento, espressamente teorizzato e messo in atto della nuova governante economica europea (Fiscal compact, Semestre europeo; *Country Specific Recommendations*), e che attengono al contempo la qualità dei contenuti contrattuali, il livello prominente, l'estensione dell'efficacia e, dunque, il grado relativo di copertura.

Concession bargaining

Per ciò che attiene ai contenuti, si registra in questi anni una contrattazione prevalentemente concessiva (*concession bargaining*), dettata dalle imprese, sulla base dei nuovi imperativi derivanti dalla nuova dimensione globale della competizione nei mercati. I tradizionali schemi solidaristici della



studi e ricerche
Filctem Nazionale

distribuzione retributiva sono stati indeboliti a vantaggio di una contrattazione più orientata alla concorrenza dei costi³⁰.

L'accordo olandese di Wassenaar, nel 1982, è quello che forse meglio e più di altri esemplifica questo passaggio di fase. In Belgio, Danimarca, Germania, Irlanda, Spagna, Slovenia accordi interconfederali o settoriali hanno sancito questo approccio, volto a migliorare la competitività delle imprese attraverso la moderazione salariale.

Le retribuzioni hanno di conseguenza conosciuto una fase di prolungata moderazione o di vera e propria depressione, come nel caso italiano, perdendo sia in potere di acquisto che sulla quota del Pil.

Si calcola che alla vigilia della crisi, fra il 1995 ed il 2007, le retribuzioni reali erano rimaste praticamente ferme o aumentate solo di poco. Se riferite alla quota di PIL, solo in cinque paesi vi è stato un accrescimento delle retribuzioni (fra questi Olanda e Finlandia); nel resto si sono perse posizioni³¹. In pressoché tutti i casi le retribuzioni sono rimaste al di sotto del tasso di crescita della produttività.

Oggi 30 milioni di lavoratori europei guadagnano redditi molto bassi. Per bassi salari, secondo una definizione assunta e condivisa a livello internazionale, s'intendono quelle paghe che si stagliano al di sotto dei due terzi del salario medio nazionale.

La proporzione dei lavoratori poveri negli Stati membri dell'UE varia molto, fra un minimo della Svezia (2,5%) e della Finlandia (5,5%), a un massimo nella regione baltica (Lettonia e Lituania), poco sotto il 30%. Le famiglie operaie sono pesantemente colpite ma il declassamento colpisce duramente anche

quote crescenti del ceto medio. Ad esempio con la disoccupazione dei giovani laureati o gli abusi a cui è sottoposto il lavoro autonomo di seconda generazione.

Fra i paesi in cui il fenomeno dei *working poor* è più esteso vi sono, non senza qualche sorpresa, la Germania e il Regno Unito (entrambi al 22%) ma anche la Polonia e l'Irlanda, anch'esse sopra il 20%. L'Italia, con una quota che le ricerche della Fondazione Hans Boeckler stima al 12,4%, si colloca fra i paesi messi meno peggio, insieme a Belgio, Danimarca, Francia, Paesi Bassi. Ciò grazie probabilmente al ruolo fondamentale di tenuta svolto dal contratto nazionale di lavoro.

Interessante rilevare il dato tedesco, per tanti versi celebrato a modello da emulare. Oggi la Germania è il paese col tasso relativamente più alto di lavoratori a basso salario d'Europa. Un esito, evidentemente, delle riforme del mercato del lavoro, grazie alle quali si è diffuso un numero sempre più vasto di lavoratori precari, mal pagati (come nel caso di tanti lavoratori tramite agenzia) o impiegati nei c.d. *mini-jobs* per meno di 20 ore la settimana e un reddito mensile di appena 450 euro, senza versamenti per la protezione sociale. I percettori di bassi salari meno di 8.50 euro l'ora) sono oggi otto milioni e mezzo. Un dato clamoroso che, sotto la spinta del sindacato e della SPD, ha costretto il governo di coalizione ad accogliere la richiesta di istituire un salario minimo per legge nei comparti in cui non esiste una copertura contrattuale nazionale.

I settori più esposti alla competizione globale, in special modo nell'industria manifatturiera, sono quelli che hanno risentito maggiormente di queste dinamiche. Il regime di concorrenza è stato ulteriormente rafforzato dall'allargamento, accentuando le spinte

³⁰ M. Keune, 2009;

³¹ Fonte: AMECO, 2008.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

centrifughe verso i sistemi meno garantistici dal punto di vista lavoristico e ambientale.

I processi di ristrutturazione continua che i mercati hanno richiesto, insieme alle opportunità di delocalizzazione *off shore* che si sono dischiuse alle imprese, hanno certamente ridimensionato le risorse di potere di cui hanno per alcuni decenni goduto le organizzazioni sindacali nazionali.

Oggi la crisi colpisce con particolare durezza anche il settore pubblico, stretto nella morsa delle manovre di austerità imposte dai vari Memorandum della Troika o dai diktat della BCE.

In Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Romania, Ungheria, le ripercussioni sono state pesantissime, mediante congelamenti prolungati o tagli, anche pesanti, delle retribuzioni nominali, blocco delle progressioni di anzianità, sospensione della tredicesima, riduzione delle indennità per straordinari, allungamento degli orari a parità di salario, blocco del turn-over e tagli del personale. Per alcune di queste voci, anche l'Italia, ha subito pesanti peggioramenti.

Ne è scaturita ovunque una contrattazione concessiva o difensiva, con la quale i sindacati hanno dovuto acconsentire ad un incremento della flessibilità numerica, retributiva e funzionale fra i lavoratori. Numerosi e in qualche caso famosi i casi di aziende nelle quali si è negoziato il prolungamento degli orari, contestualmente al congelamento o all'abbassamento dei salari³². Disponibilità che in alcuni casi non è servita ad impedire, alla lunga, la dismissione di siti anche molto competitivi, e la delocalizzazione in paesi

dove il costo del lavoro risulta sensibilmente più basso³³.

La nozione di "flexicurity", inizialmente coniata con riguardo alle politiche occupazionali e sociali a livello macro, entra gradualmente nel novero dei concetti chiave anche con riferimento alla contrattazione collettiva. Numerosi studi rivelano ormai l'importanza che, sempre più, riveste la contrattazione decentralizzata nell'introduzione e nella gestione di schemi a geometria variabile di flessibilità e sicurezza, entrambi variamente declinati³⁴. Ciò ha in particolare riguardato il salario variabile (*pay-related* alla produttività/redditività/qualità; salari di ingresso; deroghe territoriali e/o settoriali peggiorative), gli orari di lavoro (riduzioni ma anche allungamento; part-time, schemi pluri-periodali; banche ore; job-on-call), la flessibilità funzionale (specie quella legata all'organizzazione interna del lavoro e alla formazione professionale) e quella contrattuale (utilizzo di contratti atipici), con accordi in tal senso in vari paesi e a vari livelli di contrattazione.

La crisi degli ultimi due anni ha imposto ai sindacati industriali rivendicazioni esclusivamente rivolte alla difesa dell'occupazione, specie attraverso la riduzione degli orari, e con richieste di aumenti salariali minimi se non addirittura nulli.

In Italia i vari osservatori della contrattazione decentrata registrano accordi di questo tipo in buona parte degli accordi di secondo livello.

³² A. Marchetti, *La grande risacca. Il tempo di lavoro in Europa nell'epoca della globalizzazione*, in "Economia & Lavoro", n. 2/2010

³³ Basti pensare alla chiusura della Nokia di Duisburg, della Electrolux di Norimberga, della Fiat a Termini Imerese la GM di Bochum e di Anversa, l'ArcelorMittal di Florange, in Francia, e Liege, in Belgio

³⁴ EIRO, *Flexicurity and industrial relations*, Dublin, 2009.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

In Germania i contratti di categoria prevedono clausole di apertura, con la possibilità di deroghe aziendali in caso di crisi, per il miglioramento della competitività e per la salvaguardia di aziende e posti di lavoro (“Patti aziendali per l’occupazione”).

L’accordo fra le parti è consistito nello scambiare un incremento delle possibilità datoriali a derogare i contratti di settore, attraverso un maggior ricorso a tutte le forme di flessibilità interna (specie contrattuale³⁵, salariale e oraria³⁶), con alcune garanzie riguardo alla flessibilità numerica, vale a dire a non procedere a tagli degli organici.

La sicurezza dell’occupazionale, buona parte della quale rimane disciplinata da norme di legge (ad esempio sui licenziamenti e/o sugli ammortizzatori sociali), è prevalentemente consistita in contratti di solidarietà e nelle politiche volte a favorire l’occupabilità e l’attivazione.

Per surrogare la perdita sia di potere di acquisto che di servizi di welfare si sta diffondendo in Italia il c.d. *welfare contrattuale*, in cui attraverso enti e fondi bilaterali interprofessionali o di categoria le parti amministrano e finanziano la previdenza e la sanità integrativa, o il sostegno al reddito in caso di sospensione del lavoro.

Un’esperienza per certi versi analoga, ma più antica, è quella francese del “*paritarisme*”, dei centri per l’impiego scandinavi o anche quella tedesca realizzata dai metalmeccanici della

Bassa Sassonia in materia di sostegno al reddito.

Con riferimento alla perdita dell’impiego, il caso più significativo di gestione sindacale dei fondi assicurativi rimane quello scandinavo e belga del c.d. “sistema Ghent”³⁷. Sempre più iniziative vengono adottate a livello di singole aziende. Veri e propri pacchetti integrati di *welfare aziendale*³⁸, come nei casi più famosi della Luxottica, della Tods, della Gucci, di Enel ed Edison, della Bracco, di Intesa San Paolo. Si va dalla asilo aziendale ai sostegni per il costo dei mezzi pubblici o per le spese scolastiche dei figli, dall’assistenza pediatrica o i campus estivi con corsi di lingua, alle convenzioni con banche e agenzie di viaggi. Uno studio dell’Osservatorio Assolombarda rileva come un’impresa su tre stia già adottando iniziative ad hoc ed un 12% stia valutando di farlo quanto prima.

Decentramento

Un’altra importante tendenza ha riguardato il decentramento dei sistemi contrattuali, a vantaggio del livello aziendale e a discapito di quello nazionale (interconfederale o settoriale). Ciò si è reso possibile grazie ad appositi accordi tripartiti, con i quali sono state introdotte possibilità di derogare, a livello aziendale o territoriale, alle norme e ai

³⁵ Il contratto dei metalmeccanici e degli elettrici, ad esempio, liberalizza il ricorso ai contratti a termine, rimuovendo la previa sussistenza di ogni eventuale causale.

³⁶ In alcuni settori (banche; agenzie di viaggio; siderurgia; enti locali nei Lander orientali) alla riduzione dell’orario settimanale standard, con significativi margini di adattabilità riconosciuti a singoli gruppi di lavoratori sulla base di accordi collettivi aziendali.

³⁷ Su questo modello, e sull’impatto che esso ha in particolare determinato sulla forza organizzativa dei sindacati nei paesi in cui è in vigore, si raccomandano fra gli altri: T. Boeri, A. Brugiavini, L. Calmfors (a cura di), *Il ruolo del sindacato in Europa*, UBE, Milano 2002; S. Leonardi, *Sindacato e welfare: il sistema Ghent*, in “Italianieuropei”, 2005; A. Kjellberg, *Il sistema Ghent in Svezia e i sindacati sotto pressione*, in “Economia & Lavoro”, n. 3/2008.

³⁸ Sul welfare contrattuale e aziendale, E. Pavolini, U. Ascoli, M.L. Mirabile (a cura di), *Tempi moderni. Il welfare nelle aziende in Italia*, Il Mulino, 2013; T. Treu (a cura di), *Welfare aziendale*, IPSOA, 2013; S. Leonardi e M. Arlotti, *Bilateralità e welfare contrattuale*, in “Riv. Pol. Soc.”, n. 3/2012



studi e ricerche
Filctem Nazionale

trattamenti economici disposti dai contratti di livello superiore.

La contrattazione decentrata, diversamente da quella nazionale settoriale, risulterebbe maggiormente in grado di declinare quelle istanze di specificità, adattabilità e tempestività sempre più richieste dal sistema produttivo globalizzato. Essa consente di ritagliare su misura le soluzioni più congrue necessarie all'azienda, tenendo conto dei contesti produttivi e i mercati del lavoro territoriali.

L'obiettivo è quello di accrescere la quota variabile del salario, rendendo sempre più ampio e stringente il rapporto fra aumenti del salario ed incrementi della produttività aziendale. Nuovi modelli di organizzazione del lavoro da un lato e relazioni sindacali più partecipative dall'altro dovrebbero favorire, a livello aziendale, questo nesso virtuoso. Ciò tuttavia può comportare seri problemi di equità qualora, in mancanza di organismi sindacali di negoziazione a livello aziendale, i lavoratori non dispongano della capacità e della forza: • per concorrere alla definizione degli obiettivi da raggiungere, nonché dei modi con cui ciò può essere reso possibile; • per acquisire gli eventuali risultati conseguiti.

La tendenza al decentramento, in questi anni, è stato molto forte e diffusa. In Francia può farsi risalire al 1982 e alla legge sull'orario di lavoro. Più di recente anche paesi come la Svezia, la Finlandia e l'Olanda sembrano essersi avviati in questa direzione. Un caso particolarmente significativo è stato quello tedesco delle "clausole di apertura (o uscita)". Inserite nel sistema contrattuale a partire dal 2004 (il c.d. "Pforzheim Agreement", siglato nel settore metalmeccanico), esse ricorrono ormai in tutti i contratti di categoria. Secondo stime recenti, un numero compreso fra il 50 e il 60% dei datori di lavoro metalmeccanici, in

questi ultimi anni, si è avvalso delle clausole di apertura. Nella maggior parte dei casi la deroga ha riguardato il tema della flessibilità degli orari, con la possibilità di stabilire a livello aziendale un loro prolungamento³⁹.

Situazione non dissimile nei comparti della chimica. Tali clausole hanno da un lato consentito condizioni più favorevoli alle imprese che investivano in zone depresse come quelle della ex RDT, dall'altro concorso a determinare una grave erosione del tasso di copertura contrattuale in un paese tradizionalmente ad elevata copertura contrattuale.

Sempre più imprenditori, oltre tutto, si sganciano dalle rispettive associazioni di rappresentanza negoziale, lasciandosi il campo aperto a pattuizioni più libere a livello aziendale.

Il combinato disposto di queste due tendenze è che il numero di aziende coperte da contratti collettivi (settoriali e aziendali) è sceso al 48% circa, pari al 61% della forza lavoro (52% settoriale e 9% aziendale). Nelle regioni orientali si scende addirittura al 27% per le aziende e al 51% degli occupati⁴⁰.

Nel 1994 l'OCSE aveva stimato per la Germania Occidentale un tasso di copertura molto alto, pari a circa il 80% della forza lavoro.

La possibilità di ricorrere alle clausole di uscita ha fornito un potente impulso alla contrattazione aziendale, che è quasi raddoppiata nell'arco di una decina di anni.

³⁹ Il contratto dei metalmeccanici e degli elettrici tedeschi, ad esempio, prevede la possibilità di allungare l'orario settimanale da 35 ad un massimo di 40 ore per un massimo del 18% della forza lavoro occupata in un'azienda.

⁴⁰ R. Bispinck, H. Dribbusch, *Contrattazione collettiva, decentramento e gestione della crisi*, in *QRS*, n. 1/2012; p. 57.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Si calcola che nel solo settore metalmeccanico e in quello dell'industria elettrica vi sono stati ultimamente un migliaio di accordi aziendali di questo tipo. Il ricorso a tali clausole avrebbe, secondo una interpretazione benevola di questo strumento, ridotto il ricorso alla flessibilità numerica (alias licenziamenti), aumentando quella interna di tutti i tipi, in particolare oraria, retributiva e funzionale.

Al modello tedesco delle "clausole di apertura" si sono evidentemente ispirati anche altri sistemi nazionali.

In Finlandia un "accordo pilota" dell'agosto 2009 prevede, per gli operai metalmeccanici del comparto ICT, che a livello aziendale si possano rinviare o sospendere gli incrementi salariali previsti dal contratto di settore, nel caso in cui l'azienda dovesse dimostrare di attraversare una fase di crisi, tale da minacciare l'occupazione fra le maestranze.

Analogamente si è proceduto in Svezia, con due accordi nazionali in base ai quali gli incrementi salariali stabiliti per l'anno in corso, pari al 2,3%, possono essere ridotti in quelle aziende dei comparti colpiti dalla crisi⁴¹.

In Spagna, a partire dal 2010, si è introdotta la possibilità di adottare clausole di "disapplicazione" e analogamente si è proceduto in Portogallo.

In Italia, l'accordo quadro (separato) del 22 gennaio 2009 ha ampliato le prerogative della contrattazione decentrata, attribuendo alle parti negoziali la possibilità di sottoscrivere "intese modificative" del contratto nazionale, secondo modalità e in ambiti successivamente precisate e ristrette dagli accordi interconfederali unitari del 2011-14 (Confindustria).

Il decentramento più spinto e vistoso si è registrato certamente nei paesi in cui l'interventismo europeo sulle relazioni industriali è stato più invasivo e radicale: Grecia, Irlanda, Portogallo, Spagna, Romania, Ungheria⁴². Il modello è essenzialmente quello della deflazione salariale, attraverso un secco ridimensionamento della contrattazione, del sindacato, del lavoro stabile. Qui, fra il 2010 e il 2013, abbiamo assistito a una smobilitazione più o meno integrale del dialogo sociale tripartito e della contrattazione settoriale, a vantaggio di quella aziendale, divenuta quanto meno nella previsione e negli auspici del legislatore, l'asse portante del sistema negoziale.

Segnaliamo in particolare il caso della Spagna. Una serie di accordi e leggi di riforma hanno profondamente ridisegnato, contestualmente al mercato del lavoro, i contorni del sistema contrattuale spagnolo, un tempo non privo di forti analogie col nostro.

Gli accordi di livello aziendale divengono il nuovo perno del sistema, assumendo una prevalenza in alcuni casi superiore alla stessa legge. Le deroghe cessano di esser tali e assumono i tratti della normalità, senza più solidi argini rispetto a finalità e materie. Eventuali contenziosi sono assoggettati ad arbitrati obbligatori dinanzi agli uffici periferici del ministero del lavoro, mentre l'ultra-attività dei contratti scaduti si estende fino a un massimo di un anno.

L'impatto di tali riforme sembra per il momento più contenuto di quanto non si sarebbe portati a temere.

⁴¹ V. Glassner, M. Keune, *Collective bargaining responses to the economic crisis in Europe*, ETUI Policy Brief, n. 1/2010.

⁴² Muller T. e Schulten T., *Un nuovo interventismo europeo? L'impatto della nuova governance economica europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in "Quaderni di Rassegna Sindacale", n. 4/2013



*studi e ricerche
Filctem Nazionale*

La contrattazione nazionale ha mantenuto un ruolo, ampliando però i margini di derogabilità, temporanea, specie su salario e orario di lavoro. Secondo dati del ministero del lavoro spagnolo, il numero di contratti in deroga sarebbe passato da 748 del 2012 a 2.912 del 2013.

In termini generali, il carattere dimensionale delle imprese spagnole non ha consentito una reale espansione della contrattazione aziendale, che copre all'incirca un lavoratore su dieci.

I sindacati spagnoli (CC.OO e UGT) hanno fatto ricorso sia alla Corte Costituzionale che all'apposito commissione dell'ILO per la libertà sindacale, per denunciare la violazione dei principi fondamentali che reggono il diritto a una libera contrattazione collettiva.

Nel 2012, la commissione dell'ILO ha riconosciuto l'istanza, rilevando nelle riforme legislative spagnole gli estremi per una violazione di alcune Convenzioni relative al tema.

Anche l'Italia, nell'agosto del 2011, ha subito come la Spagna il diktat della BCE, che con una ormai celeberrima missiva, esprimeva nei nostri riguardi la richiesta di riformare il sistema della contrattazione salariale, potenziando il ruolo degli accordi a livello di impresa che possano favorire un maggiore adattamento dei salari e delle condizioni di lavoro alle esigenze specifiche delle aziende, rendendo di fatto questi accordi il nuovo perno rispetto agli altri livelli della contrattazione.

La risposta del nostro governo fu allora immediata, e malgrado due mesi prima fosse stato siglato già un importante accordo interconfederale (Confindustria) teso a disciplinare più duttilmente che in passato questa materia, fu varata una norma con la

quale, primo caso nella storia repubblicana, la legge definiva l'efficacia erga omnes dei contratti decentrati, detti "di prossimità, a cui si demandava il potere di derogare, oltre che al CCNL finanche alla legge, su una gamma pressoché illimitata di istituti, alla sola condizione di non essere in contrasto con le norme fondamentali della Costituzione italiana e dei trattati internazionali.

Le maggiori organizzazioni delle parti sociali hanno espressamente rigettato quell'impianto, addivenendo piuttosto a nuovi accordi (nel maggio 2013 e nel gennaio 2014) con cui si ridisegnano i contorni della nostra struttura contrattuale, correlandola, come mai si era fatto in passato, a un più trasparente e certificato sistema della rappresentanza e rappresentatività, da cui far discendere l'estensione della efficace e l'esigibilità degli effetti del contratto collettivo.

Dunque, come abbiamo visto, si ampliano un po' dovunque le prerogative della contrattazione aziendale a danno sia di quella interconfederale che settoriale, con un ampliamento dei margini peggiorativi di derogabilità, con una erosione sostanziale dell'uniformità di trattamento fra lavoratori di uno stesso territorio, di uno stesso settore o comparto.

Le eccezioni a questo trend sono poche. Il caso più significativo è probabilmente quello della Finlandia, dove alcuni anni fa, all'inizio del decennio, è sembrata profilarsi una integrale aziendalizzazione, prontamente rientrata dopo aver sortito effetti indesiderati persino dalle aziende. Una qualche timida tendenza alla centralizzazione si è registrata anche nei paesi baltici, dove però il sistema partiva già da un pressoché integrale decentramento contrattuale.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Un fattore chiave per comprendere la natura e la diffusione della contrattazione decentrata è certamente costituito dalla dimensione delle imprese. Le piccole imprese hanno ancora bisogno del contratto nazionale e questo, in paesi col sistema produttivo della Spagna o dell'Italia, dove il 95% delle imprese ha meno di 10 dipendenti, dovrebbe garantire ancora un ruolo alla contrattazione settoriale.

Qui il discorso si interseca ineluttabilmente con quella della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro. La situazione varia moltissimo fra gli stati membri dell'EU. La soglia è da noi quella dei 15 dipendenti. Meno alta che in paesi come la Spagna, la Francia o l'Olanda, ma più consistente che non in Germania o Austria (5 dipendenti), o anche Svezia o Finlandia, dove addirittura non è formalmente prevista alcuna soglia definita⁴³. Al di sotto di determinate soglie non è consentito eleggere o nominare organismi di rappresentanza e questo si ripercuote sulla possibilità di accedere a negoziati collettivi. La crescente diffusione di piccole e piccolissime imprese, per lo più al di sotto delle soglie legali prescritte per il riconoscimento di diritti sindacali e negoziali in azienda, determina un'ulteriore erosione delle aree lavorative coperte da contratti collettivi.

Milioni di lavoratori, in special modo nei settori del terziario, rischiano di rimanere esclusi. Ne sono già, di fatto, esclusi. Le tendenze al decentramento possono determinare un abbassamento del grado complessivo di copertura del sistema contrattuale. I casi del Regno Unito, della Polonia o dei paesi baltici, dimostrano come un basso livello di centralizzazione e di coordinamento contrattuale, a vantaggio del

livello aziendale di negoziazione, si riflette in un livello significativamente più basso di copertura contrattuale.

Il decentramento spinto implica di fatto un depotenziamento del ruolo e del potere dell'organizzazione sindacale ed in questa chiave può essere letta la spinta datoriale verso questo livello e questa modalità di negoziazione collettiva. Studi svedesi, ad esempio, hanno messo in risalto questa conseguenza, tutt'altro che secondaria, del decentramento contrattuale⁴⁴.

In generale, sono molti fra esperti ed osservatori di cose sindacali a ritenere che un certo grado di centralizzazione dei sistemi contrattuali favorisce la formazione di una base comune e nazionale di diritti e standard di tutela, in grado di prevenire il frastagliamento normativo ed economico del sistema produttivo e, con esso, il dumping sociale sin dentro al sistema territoriale nazionale.

Si favorisce un miglior coordinamento delle politiche di decentramento, contrastando i tagli al salario ma anche una moltiplicazione degli snodi decisionali in cui si determina l'entità del salario, foriera di una potenziale spirale inflativa.

Individualizzazione

Una terza tendenza ci pare quella che mira ad ampliare gli spazi della negoziazione individuale, a scapito di quella collettiva. L'idea è che la transizione verso un'economia della conoscenza tenda ad enfatizzare l'importanza dell'approccio al "capitale umano" e, di conseguenza, ad accrescere una

⁴³ S. Bouquin, S. Leonardi et alii, *Can Europe's Trade Unions represent and organise workers in SMEs?* in *Transfer*, n. 1/2007

⁴⁴ C. Thornqvist, *The decentralisation of industrial relations: the Swedish case in a comparative perspective*, in *European Journal of Industrial Relations*, n. 5/1999.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

certa individualizzazione, oltre che delle competenze e dei percorsi di carriera, anche dei rapporti di lavoro⁴⁵.

Ispirata dall'obiettivo di "riscoprire l'individuo nel diritto del lavoro"⁴⁶, si basa sul postulato secondo il quale i nuovi contenuti del rapporto di lavoro attenuano le vecchie asimmetrie della subordinazione, ampliando gli spazi di autonomia negoziale sul versante di ciò che si è tradizionalmente considerato il "contraente debole". Una rivincita, se così si può dire del diritto civile sul diritto del lavoro; della *lex voluntatis* sulla *voluntas legis*.

Si tratta di assunti discutibili e molto dibattuti fra i sociologi ed i giuristi del lavoro. Se da un lato appare infatti innegabile il miglioramento di alcune caratteristiche dell'organizzazione del lavoro, nel segno dell'*empowerment* e dell'ampliamento delle sfere discrezionali del prestatore, dall'altro non può ritenersi che ciò sia avvenuto in una misura tale da incrinare il paradigma fondamentale del diritto del lavoro.

Basta scorrere un po' di studi sociologici per capire quanto di vecchio permane nel nuovo. Nei servizi alla persona come nei call centre, nei supermercati o nelle fabbriche di auto.

Studi condotti in Gran Bretagna, ad esempio, avrebbero rilevato un netto incremento di questa prassi a partire dagli anni '90⁴⁷. Si è stimato che tale incidenza sia passata dal 33% della metà degli anni '80 a poco meno del 70% alla fine degli anni '90. Ma occorre ricordare che, in questo caso, si tratta di un paese con una forte tradizione di relazioni

industriali ispirate da approcci molto volontaristici e fortemente decentrati.

Che vi siano delle finalità manifestamente strumentali lo si comprende bene in Italia.

La crescente flessibilità dei nuovi rapporti di lavoro, il diffuso senso di precarietà che tendono a ingenerare in chi ritiene di non averli scelti liberamente, determina condizioni individuali di instabilità giuridica e soggezione psicologica del tutto sfavorevoli alla scelta individuale di affidarsi sindacalmente.

I lavoratori giovani ed atipici, con rapporti di lavoro a tempo determinato, risultano mediamente poco sindacalizzati in tutti i paesi più industrializzati⁴⁸. Ciò si ripercuote anche sui sistemi contrattuali e partecipativi aziendali: senza o con pochi iscritti, infatti, si eleggono meno organismi di rappresentanza, col risultato di inficiare l'esercizio dell'attività di tipo sindacale (negoziale e/o partecipativo) nei luoghi di lavoro. Gli effetti sono molteplici e concatenati: paghe minori e orari più lunghi, minori controlli per la sicurezza e la salute dei lavoratori, meno formazione professionale, più discriminazioni nei riguardi della fasce deboli del mercato del lavoro, a cominciare dalle donne e dai migranti.

Internazionalizzazione

Dinanzi a questa molteplicità di sfide e insidie, potenzialmente suscettibili di riportare a una sorta di anno zero, decenni di faticose conquiste del movimento sindacale europeo, non sono molte le occasioni e le leve internazionali ed europee mediante le quali

⁴⁵ Commissione Europea, *Industrial Relations in Europe 2006* ; Bruxelles, 2007 ; p. 157.

⁴⁶ S. Simitis, *La riscoperta dell'individuo nel diritto del lavoro*, in "DLRI", n.1/1990

⁴⁷ S. Kohaut, C. Schneible and Zagelmayer, *cit.*, 2004.

⁴⁸ Klosterboer, *Trade Union Strategies in Organising Young, Ethnic Minorities and Atypical Workers*, in "Economia & Lavoro", n. 3/2008.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

esercitare un'azione di argine e contenimento minimamente adeguato.

E' ormai appurato come la globalizzazione dei mercati stia progressivamente stimolando la ricerca di una nuova dimensione transnazionale nelle relazioni industriali.

Un'internazionalizzazione che ha assunto forme relativamente più avanzate nel contesto europeo, grazie alle peculiarità del suo modello istituzionale e sociale, comprensivo di assetti e procedure di governance sovranazionale sconosciuti in altri contesti regionali.

Questa dimensione europea delle relazioni industriali può assumere, e in via di fatto e di diritto generalmente assume, forme e caratteri vari, comprensivi oggi del dialogo sociale inter-settoriale e settoriale a livello europeo, la contrattazione transnazionale di gruppo che, a seconda delle caratteristiche soggettive dei negoziatori e firmatari, può essere europea o globale, l'azione dei comitati aziendali europei.

Sulla base dell'Accordo sulla Politica Sociale (APS) allegato al Trattato di Maastricht del '93, oggi pienamente "costituzionalizzato" nel testo del nuovo Trattato, sono di quattro tipi i modi con cui la negoziazione collettiva fra le parti è chiamata a dare il suo contributo all'edificazione di un diritto sociale comune di livello europeo⁴⁹:

1. il contratto collettivo nazionale come fonte interna, tenuta sempre al rispetto diretto della normativa comunitaria vigente, la quale potrà essere derogata esclusivamente in senso migliorativo (es.: direttive in materia anti-discriminatoria o di sicurezza sul lavoro);

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

3. l'accordo a livello comunitario fra le parti, attuato tramite apposita "decisione" da parte del Consiglio, su proposta della Commissione;

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

Non è dunque un caso se è a livello europeo che vi sono state, e si possono ancora immaginare, le soluzioni più avanzate⁵⁰.

Fra i sistemi di regolazione internazionale dei diritti sociali e del lavoro, quello dell'UE costituisce sicuramente l'approdo giuridicamente e politicamente più strutturato.

Il ruolo e le funzioni che l'ordinamento comunitario riconosce all'autonomia collettiva delle parti sociali sono ampi e molto significativi.

Degli istituti e dei temi che maggiormente qualificano il diritto comunitario del lavoro, nessun altro ha probabilmente raccolto in questi anni l'interesse, le speranze ed anche le delusioni suscitate dai CAE. La loro diffusione costituisce oggi una delle poche note incoraggianti in uno scenario di crisi perlopiù segnato da un'erosione, aggressiva e senza precedenti, dei diritti sociali e sindacali.

Nell'arco di un quindicennio di vita, fino al 2009 e poi oltre, l'esperienza dei CAE ha avuto modo e tempo di mostrare le sue

⁴⁹ J. Aparicio Tovar, *Contrattazione collettiva e fonti comunitarie*, in Baylos Grau, Caruso, D'Antona, Sciarra (a cura di), "Dizionario di diritto del lavoro comunitario", Monduzzi, 1996.

⁵⁰ Per un'analisi degli sviluppi più recenti, *Industrial Relations Developments in Europe, 2007*, cit.



studi e ricerche
Filctem Nazionale

potenzialità e i suoi limiti. Innumerevoli studi e ricerche empiriche hanno monitorato e approfondito la “vita interna” di questi organismi, rilevandone gli elementi che più ne hanno caratterizzato l’esistenza ed il funzionamento concreto. Di essi si è certamente riconosciuto e apprezzato l’importante contributo nell’aver favorito lo sviluppo di un embrionale sistema di relazioni industriali di livello sopranazionale.

Del processo che dovrebbe portare ad una reale “europeizzazione delle relazioni industriali”, i CAE sono stati considerati lo strumento in grado di istituire “dal basso” (nell’impresa) quel sistema di democrazia industriale che, nel corso di un secolo, si è faticosamente riusciti ad edificare entro i confini degli stati nazionali europei. Una democrazia industriale di livello sopranazionale, limitata e circoscritta tuttavia ai soli diritti di informazione e consultazione, laddove invece rimangono ancora molto sullo sfondo altri due strumenti cardine della tradizione giuridica e sindacale moderna: lo sciopero e la contrattazione collettiva a livello europeo e sopranazionale. Un sistema tuttora unico nel suo genere, come unico, nella scena globale, è quel “modello sociale europeo” di cui i diritti collettivi di informazione e consultazione, a vari livelli, rappresentano un pilastro fra i più significativi e qualificanti.

Attualmente sono poco meno di mille le imprese multinazionali che hanno costituito un proprio CAE. Si stima che all’incirca 16 milioni di lavoratori siano coperti da questo sistema sopranazionale di informazione e consultazione. Una leva importante di delegati e quadri sindacali, provenienti da tutti gli stati membri dell’UE (e non solo), ha vissuto in questi anni una straordinaria esperienza di apprendistato e pratica sindacale in ambiti e livelli fino ad oggi inediti. Culture e prassi

sindacali nazionali si sono intensamente confrontate. Si stima che l’impegno nei CAE abbia riguardato circa 15.000 rappresentanti dei lavoratori, la cui esperienza contribuirà favorevolmente alla maturazione di una identità e di una cittadinanza europea nel campo del lavoro e dei diritti sindacali. Ad esempio a superare certe barriere culturali e politiche, oltre che geografiche e linguistiche. Da questo punto di vista, possiamo descrivere quella del CAE come una importante “esperienza cognitiva” (Whittall, 2007).

Fra gli sviluppi più recenti ed interessanti registriamo infine l’ampliamento di esperienze negoziali a livello sopranazionale (Leonardi et al., 2012). Accordi internazionali con imprese multinazionali sono stati siglati con le federazioni sindacali internazionali di vari settori. Alla fine del 2013 se ne contavano circa 250, quasi equamente divisi fra accordi europei (EFA) e accordi globali (IFA). Le multinazionali coinvolte sono in questi casi di un numero inferiore, in quanto alcune di essi hanno siglato più di un accordo. Soltanto alcuni gruppi del settore auto (Volkswagen, GM Europe, Ford Europe) ne hanno siglato oltre 5. E aziende italiane interessate sono 8, fra cui ENI, ENEL, Benetton, Artsana Spa. Un ruolo determinante lo hanno svolto i CAE, firmatarie di circa i due terzi degli accordi europei di gruppo, nonché le federazioni sindacali di categoria, sia europee che mondiali. Diversamente dai codici etici o di condotta, redatti unilateralmente dalle aziende al fine di migliorarne il profilo reputazionale⁵¹, questi testi scaturiscono da un vero e proprio percorso di tipo negoziale.

⁵¹ Analogamente quegli accordi settoriali siglati a livello mondiale, come nel caso dei lavoratori marittimi, o con la *Carta dei principi fondamentali del commercio mondiale per il tessile e l’abbigliamento*. In questa cornice possiamo ascrivere strumenti regolativi il cui statuto giuridico e contrattuale, a



studi e ricerche
Filctem Nazionale

Per gli addetti ai lavori si tratta una prassi sociale di tipo qualitativamente nuovo. Una “nuova stella” nella galassia delle fonti collettive, come è stato autorevolmente scritto. Uno delle poche “nuove idee strategiche per uscire dalla crisi del diritto del lavoro (Sciarra, 2012). La loro forza, ma anche il loro limite, risiede nell’assenza di uno statuto normativo specifico, riconosciuto internazionalmente. Un esempio paradigmatico di soft law, a cui si applicano i principi generali del diritto privato internazionale. Per essi non vige alcun obbligo legale di trasposizione nei singoli siti presso cui ha sedi la multinazionale. Un ruolo centrale lo esercitano le relazioni industriali del paese dove ha sede il controllo del gruppo, laddove le federazioni europee di settore rivendicano un ruolo centrale nella gestione del negoziato ma soprattutto nella firma finale dell’accordo, con la precauzione di inserire sempre clausole di non regresso e strumenti di arbitraggio interno in caso di controversie.

Di recente, sulla base di una elaborazione realizzata da alcuni giuristi europei incaricati (Sciarra et al. 2013), la Confederazione europea dei sindacati ha redatto una risoluzione per un quadro legale opzionale. Essa prevede il mantenimento di una piena libertà di negoziare, salvo dotare l’eventuale accordo sottoscritto di una efficacia giuridica superiore, grazie ad una Decisione della Commissione europea (ex. Art. 288.4 TFUE) che vincola gli Stati membri ad adottare misure che ne sanciscano questo esito.

8. Ipotesi conclusive

Le vicende che negli ultimi tempi hanno investito numerosi sistemi nazionali delle

volte incerto, si interseca con forme etiche che potremmo definire di *moralisation*.

relazioni industriali, la centralità che essi hanno assunto nei disegni della governance europea, pongono l’esigenza e l’urgenza sia di approfondire la conoscenza di queste riforme e prima ancora di questi sistemi, sia di rafforzare ed espandere qualunque strumento possa favorire un maggiore coordinamento sovra e transnazionale delle politiche contrattuali dei sindacati, a livello europeo e internazionale⁵².

Parlare di evoluzione verso forme più stabili e strutturate della contrattazione collettiva vuol dire invece rafforzare un orientamento già presente negli orientamenti della CES⁵³ in ordine, per lo meno, ai seguenti aspetti:

- l’avanzamento della conoscenza reciproca⁵⁴ e delle politiche di coordinamento delle azioni e degli obiettivi rivendicativi a livello settoriale europeo sui temi degli orari e delle flessibilità, della formazione e degli sviluppi professionali, dei diritti e delle tutele contrattuali per le diverse tipologie di lavoro, nonché, un orientamento comune sulle politiche salariali in rapporto alle dinamiche dell’inflazione reale e della crescita della produttività.
- il coordinamento sulle politiche salariali, che deve poter prender corpo ad opera dei sindacati nazionali ed europei di settore, pur nella consapevolezza che nel medio periodo non sarà immaginabile, in quanto escluso espressamente dal Trattato di Amsterdam, un confronto diretto fra le parti sociali di livello europeo su questa cruciale materia.

⁵² Su entrambi i profili si rimanda per un approfondimento a M. Carrieri e T. Treu, T. (a cura di), *Verso nuove relazioni industriali*. Il Mulino, 2013.

⁵³ CES, *Congresso di Siviglia 2007. Piano di azione e di strategia*, Bruxelles, 2007

⁵⁴ Un buon esempio ci pare quello de industriAll, che ha costituito una rete informativa sulla contrattazione collettiva in Europa, seguita da iniziative analoghe anche in altri settori.



*studi e ricerche
Filctem Nazionale*

- lo sviluppo di forme di negoziazione nei processi di fusione, acquisizione e ristrutturazione nelle imprese di dimensioni europee, rafforzando il carattere delle informazioni preventive e impegnando le parti a negoziare piani industriali e formativi e conseguenze occupazionali;
- il contratto europeo di settore come terreno elettivo per ogni ulteriore sviluppo del dialogo sociale e delle relazioni industriali a livello europeo.

A fronte di tutte queste misure strategiche, ugualmente se non anche più forte si pone l'esigenza di ripensare e ridefinire il collante etico e ideale intorno al quale ricomporre soggettivamente ed organizzativamente ciò che i nuovi paradigmi della produzione segmentano e diversificano. Ciò che occorre è infatti un nuovo tipo di solidarietà, diversa da quella che in passato ha più agevolmente saputo unificare attori e situazioni relativamente più omogenee. Sottolineiamo l'avverbio relativamente. Per molti decenni la solidarietà operaia si è retta innanzitutto sulla base dell'uguaglianza economico-sociale dei suoi componenti, per poi dispiegarsi nel conflitto di classe, il cui indirizzo e la cui disciplina era retta da una coazione interna esercitata dalle burocrazie politiche e sindacali. Ancorata al mondo vitale della cultura del lavoro e della cooperazione quotidiana ed interpersonale, la solidarietà operaia non poteva prescindere né da un riferimento ad un comune avversario né da un certo ritualismo identitario, entrambi indispensabili a cementare ancora oggi appartenenze e assetti organizzativi. Tuttavia, come ha rilevato Reiner Zoll e dopo di lui Richard Hyman, a sua forza e il suo limite storico risiedono nel presupporre eguaglianze e affinità profonde, in assenza delle quali possono configurarsi tanto l'erosione della

rappresentatività sociale dei partiti e dei sindacati operai, quanto derivate ancora più gravi verso "solidarietà negative", quali la xenofobia e la paura di ogni espressione della diversità. Per Zoll "occorre oggi sapere essere solidali con qualcuno che è diverso, che non appartiene alla medesima comunità, che è forse estraneo". La "nuova solidarietà" di cui il sindacato dovrà farsi interprete non rende superflua quella "vecchia", "solo che non potrà più consistere unicamente nell'eguaglianza - spesso solo immaginata - la quale nella sua forma più astratta continua ad esistere in quanto status di salariato comune a tutti i lavoratori, ma deve tenere sempre più in considerazione le crescenti differenze sociali fra i lavoratori salariati". Ieri gli impiegati e oggi il vasto mondo dei lavoratori dei servizi e della conoscenza. Questo obiettivo può essere perseguito soltanto attivando percorsi decisionali ricchi di partecipazione e a conseguire risultati - materiali e simbolici, negoziali e politici - in grado di rafforzare il vincolo di fiducia e consenso che lo legano alla propria base sociale di iscritti e simpatizzanti.