

TEMA

Il decentramento contrattuale alla prova

Crisi e riforme nel diritto del lavoro e nella contrattazione in Spagna

*Fernando Rocha**

1. Introduzione

Le controversie relative al grado di adeguatezza del sistema di contrattazione collettiva, a fronte dei cambiamenti nel ciclo economico, non sono certamente una novità per la Spagna. Esse potrebbero farsi risalire ai primi anni novanta (Cruz 2015; Fernández, Ibañez e Lucio 2016) anche se hanno raggiunto il loro apice a partire dall'inizio della grande recessione del 2008. Il rinnovato interesse verso questo tema si può spiegare con l'impatto della crisi attuale, più ampio che nel resto d'Europa, soprattutto in termini occupazionali. La conseguenza più grave di questo shock è stata l'impennata del tasso di disoccupazione, che rimane ancora su livelli drammatici: il 18,8 per cento nel primo quadrimestre del 2017, secondo solo alla Grecia nell'Unione europea (Eurostat, popolazione 15-74 anni).

In base alla ricostruzione più accreditata – alla quale aderiscono diverse istituzioni internazionali: l'attuale governo spagnolo, le organizzazioni nazionali degli imprenditori e alcuni studiosi – le ragioni per le quali la crisi ha

* Fernando Rocha è il direttore del Centro studi della Fundación 1º de Mayo (Comisiones Obreras, Spagna).

Quest'articolo riporta in sintesi i risultati del nostro contributo nazionale alla ricerca europea Decoba (il cui rapporto finale è in corso di stampa a cura di S. Leonardi e R. Pedersini), della quale il nostro istituto è stato partner per il Belgio. Realizzato fra il 2016 e il 2017 e sostenuto finanziariamente dalla Commissione europea, il progetto Decoba ha visto il coinvolgimento della Fondazione Hans Boeckler di Düsseldorf (R. Bispinck e T. Schulten), dell'Ires Francia (U. Rehfeldt e C. Vincent), della Fundación 1º de Mayo di Madrid (F. Rocha), dell'Università di Lovanio (G. Van Gyes e S. Vandekerckhove), dell'Università Sapienza di Roma (M. Carrieri, M.C. Ambra, A. Ciarini), della Ces (M. Cilento e K. Bongelli), con S. Leonardi (Fdv) coordinatore del progetto e R. Pedersini (Università degli Studi di Milano) nel ruolo di esperto esterno; vd. Leonardi S., Pedersini R. (in corso di stampa, a cura di), *Multi-employer Bargaining under Pressure. Decentralization Trends in Five European Countries*, Decoba Project, Brussel, Etui.

colpito la Spagna con così tanta durezza sono fondamentalmente due: da una parte gli squilibri di bilancio causati dagli alti livelli del deficit pubblico e del debito estero, che hanno portato alla crisi del debito sovrano, dall'altra i problemi storici che riguardano la competitività dell'economia spagnola, strettamente legati agli squilibri strutturali interni, soprattutto nel mercato del lavoro. In breve, si sostiene che i vincoli di legge in Spagna siano altamente «protettivi» rispetto agli standard internazionali, soprattutto per quanto riguarda la tutela del lavoro e della contrattazione collettiva. In questo senso si è posta l'enfasi sul fatto che la combinazione di queste caratteristiche abbia portato a una eccessiva rigidità delle dinamiche salariali in rapporto ai cambiamenti del ciclo economico, perché in un'epoca di forte calo dell'occupazione non è stato possibile adeguare al ribasso i salari già inquadri in un contratto, conducendo a possibili licenziamenti (Jaumotte 2011).

Seguendo questa linea di ragionamento la conclusione politica principale è parsa la necessità di un sostanziale ripensamento del sistema di contrattazione collettiva, finalizzato a promuovere un radicale decentramento verso il livello aziendale. Lo scopo sarebbe quello di innalzare la flessibilità interna delle aziende, facilitando di conseguenza gli aggiustamenti salariali e delle condizioni lavorative, come strategia per promuoverne la competitività e la produttività.

In alternativa è stato argomentato che la portata più vasta della crisi spagnola non abbia origine dalle rigidità del mercato del lavoro, ma dalla debolezza del modello di crescita economica consolidato sin dalla metà degli anni novanta. Detto modello è stato fortemente caratterizzato da uno sviluppo speculativo esagerato nel settore immobiliare e nell'edilizia, che lo ha reso estremamente vulnerabile alla variabilità del ciclo economico, aggravandone gli effetti negativi in termini di posti di lavoro (Banyuls e Recio 2015).

Occorre ricordare che la promozione di una contrattazione collettiva decentrata è stato «il cavallo di battaglia» della «nuova governance economica europea», lanciata nel 2010, promuovendo un nuovo sovra-interventismo nelle relazioni industriali (Schulten, Müller 2013; Visser 2016).

In Spagna la legislazione in materia di lavoro è stata sottoposta a continue e intense modifiche sin dal 2010. Le riforme adottate sono state diverse in termini di natura e di portata, ma un obiettivo comune era la promozione della contrattazione collettiva a livello aziendale. È il caso di ricordare la riforma legislativa adottata unilateralmente dal governo conservatore nel 2012, che rappresenta senza dubbio uno snodo cruciale nella storia recente del diritto del lavoro.

In un simile contesto l'obiettivo principale di questo articolo è quello di analizzare il decentramento della contrattazione collettiva in Spagna a partire dall'inizio della crisi attuale, con particolare attenzione ai contenuti e agli effetti delle riforme del diritto del lavoro adottate in questo periodo.

Il testo è strutturato in maniera seguente. Il paragrafo 2 affronta la regolamentazione del sistema di contrattazione collettiva in Spagna. Il paragrafo 3 analizza alcuni degli impatti principali di queste riforme legislative sugli sviluppi della contrattazione collettiva. L'articolo termina con una sintesi dei principali risultati e con alcuni spunti conclusivi per la discussione.

2. Riforme del mercato del lavoro in tempo di crisi

La contrattazione collettiva in Spagna ha attraversato un'intensa evoluzione, sin dal ritorno alla democrazia, con l'approvazione della nuova Costituzione, nel 1978, fino all'inizio della Grande recessione. Questo è riscontrabile nella progressiva estensione dei contratti collettivi di lavoro e del numero dei lavoratori coperti da essi, oltre che dal numero crescente di istanze affrontate dalle parti sociali.

Tuttavia, parallelamente a ciò, un assunto comune nel dibattito relativo alle relazioni industriali è stato che alcune caratteristiche chiave del sistema contrattuale nazionale siano rimaste immutate. Quali? a) La prevalenza di un grado intermedio di coordinamento, con la stipula dei contratti collettivi a livello prevalentemente settoriale, anche se con alcuni meccanismi di decentramento geografico (soprattutto a livello provinciale). b) L'estensione *erga omnes* dei contratti collettivi di lavoro, ossia il fatto che essi si applicassero automaticamente a tutti i lavoratori e a tutte le aziende coperte da quella tipologia di contratto. c) L'indicizzazione salariale dei contratti collettivi, sia a livello di settore sia a livello aziendale (Cruz 2015).

Queste caratteristiche del sistema contrattuale sono state messe in discussione in diverse occasioni, soprattutto con l'affacciarsi della crisi nel 2008. La principale criticità, come dicevamo poc'anzi, era il fatto che esse creassero ulteriori rigidità che ostacolavano la reattività dei salari alle condizioni economiche e alle specifiche condizioni aziendali, aggravando di conseguenza l'impatto più negativo della crisi (Jaumotte 2011; Bentolila e Dolado 2012).

Sarà dunque necessario fornire una panoramica delle riforme della legislazione in materia di lavoro adottate in Spagna nel periodo in oggetto,

con particolare attenzione alle misure legate alla struttura della contrattazione collettiva.

2.1. Riforme legislative in materia di contrattazione collettiva durante la grande recessione

La grande recessione ha avuto in Spagna un impatto sociale drammatico. Gli effetti della crisi sul mercato del lavoro sono stati molto più devastanti che negli altri paesi europei che pure hanno subito un crollo economico simile.

I diversi governi hanno seguito approcci diversi, fortemente legati ai cambiamenti delle politiche anti-crisi a livello europeo. C'è stato un primo, breve, stadio caratterizzato da misure di incentivazione della domanda. Questo genere di approccio – comunemente definito «keynesiano» – è terminato con la svolta del Consiglio d'Europa del maggio del 2010, che ha portato il governo socialista spagnolo ad accettare pienamente un programma di aggiustamento economico e di riforme strutturali caratterizzate da un'impronta neoliberista, in linea con le raccomandazioni specifiche per la Spagna stilate dalle istituzioni Ue nella cornice della «nuova governance europea» dell'Unione. Questa linea di azione è stata poi rafforzata dal nuovo governo conservatore in seguito alle elezioni politiche del novembre del 2011, con il lancio di un programma aggressivo e tuttora in vigore di politiche di «consolidamento di bilancio» e «riforme strutturali» (Rocha 2014).

In questo quadro, sin da maggio del 2010, la legislazione lavoristica spagnola ha subito continue e profonde modifiche, realizzate mediante riforme approvate unilateralmente dai governi spagnoli: nel 2010, nel 2011 e nel 2012¹.

Se ci concentriamo sulla contrattazione collettiva, l'obiettivo principale – in particolare negli interventi del 2011 e del 2012 – è stato il rafforzamento del processo di decentramento verso il livello aziendale, in linea con le raccomandazioni europee per la Spagna di quel periodo. Nel 2011 la Commissione europea ha sollecitato che la riforma del mercato del lavoro, in corso in quel momento, venisse completata da un ripensamento del sistema contrattuale, ritenuto troppo rigido (Commissione europea 2011, p. 4). La pre-

¹ Legge n. 35/2010 sulle misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro, regio decreto legge n. 7/2011 sulle misure urgenti per la riforma della contrattazione collettiva, regio decreto legge n. 3/2012 sulle misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro e legge n. 3/2012 sulle misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro.

dominanza degli accordi a livello provinciale o di categoria lasciava poco spazio ai negoziati all'interno dell'azienda. L'estensione automatica dei contratti collettivi, l'ultra-attività dei contratti non rinnovati e l'utilizzo delle clausole di indicizzazione *ex post*, in base all'inflazione, contribuivano a una sorta di inerzia salariale, impedendo la flessibilità retributiva necessaria per accelerare il processo di aggiustamento economico e il ripristino della competitività. Il governo ha così chiesto alle parti sociali di approvare una riforma del sistema della contrattazione salariale già durante la primavera del 2011, e si è mosso conseguentemente sul piano legislativo. Da questa diagnosi la Commissione europea ha ritenuto di dover raccomandare al governo spagnolo la necessità di «adottare e attuare, dopo la consultazione con le parti sociali secondo la prassi nazionale, una riforma del processo di contrattazione collettiva salariale e del sistema di indicizzazione salariale, al fine di garantire che l'aumento dei salari rispecchi maggiormente l'andamento della produttività, e anche le condizioni presenti a livello locale e aziendale» (European Commission 2011, p. 7).

Di conseguenza dopo il fallimento dei negoziati tra le parti sociali, a giugno del 2011, il governo socialista ha approvato unilateralmente il regio decreto legge n. 7/2011, contenente misure urgenti per la riforma della contrattazione collettiva (*real decreto-ley 7/2011, de 10 de junio, de medidas urgentes para la reforma de la negociación colectiva*).

Poco dopo l'adozione di quella riforma gli ex presidenti della Banca centrale europea e della Banca di Spagna, Jean-Claude Trichet e Miguel Fernández Ordoñez, hanno inviato una lettera «strettamente confidenziale» all'ex primo ministro spagnolo José Luis Rodríguez Zapatero. In questa lettera, inviata il 5 agosto 2011, si sostiene che, data l'attuale congiuntura, sia fondamentale che: «La legge di riforma sulla contrattazione salariale adottata dal governo spagnolo il 10 giugno 2011 rafforzi con maggiore efficacia il ruolo degli accordi stipulati a livello aziendale, con la prospettiva di garantire un efficace decentramento dei negoziati salariali. Durante la prossima legislatura la legge dovrà essere emendata al fine di ridurre la possibilità di stipulare accordi di categoria (a livello nazionale o regionale), che limitino l'applicabilità degli accordi aziendali»².

² La lettera è consultabile all'indirizzo internet: <https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/other/2011-08-05-letter-from-trichet-and-fernandez-ordonez-to-zapateroen.pdf> (consultata il 5 ottobre 2016).

In seguito il nuovo governo conservatore ha unilateralmente lanciato una nuova riforma del diritto del lavoro, definita «estremamente aggressiva»³, tramite il regio decreto legge n. 3/2012 sulle misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro (*real decreto-ley 3/2012, de 10 de febrero, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*), confermato in seguito, senza alcuna sostanziale modifica da parte del Parlamento nazionale, tramite la legge n. 3/2012 sulle misure urgenti per la riforma del mercato del lavoro (*ley 3/2012, de 6 de julio, de medidas urgentes para la reforma del mercado laboral*).

Infine le raccomandazioni della Ue per la Spagna su questo argomento, fra il 2012 e il 2016, erano focalizzate su come dare seguito alla riforma del diritto del lavoro del 2012. Nel complesso, secondo la Ue, i risultati di questa riforma erano da considerarsi positivi.

Tuttavia, per quanto riguarda il decentramento della contrattazione collettiva, il rapporto nazionale della Commissione europea pubblicato nel 2016 osservava che «la moderatezza delle rivendicazioni salariali potrebbe riflettere un cambiamento dell'ambiente in cui avviene la definizione dei salari, ma non c'è alcuna prova che la contrattazione collettiva a livello aziendale stia prendendo piede» (European Commission 2016, p. 36). Eppure questa diagnosi non ha portato a una proposta in materia, all'interno delle raccomandazioni della Commissione per la Spagna, pubblicate nel 2016 e nel 2017.

2.2. *La riforma del diritto del lavoro del 2012*

La riforma legislativa approvata unilateralmente dal governo conservatore nel 2012 – lo si accennava poc'anzi – rappresenta un cambiamento epocale nella storia recente del diritto del lavoro in Spagna. Si è trattato di una riforma di ampia portata, focalizzata tra le altre cose sulla «modernizzazione del sistema di contrattazione collettiva, al fine di allinearla con i bisogni specifici di aziende e lavoratori e di promuovere il dialogo permanente all'interno delle aziende» (legge n. 3/2012, Preambolo).

Secondo il governo questa nuova riforma era necessaria a causa della «inadeguatezza del sistema di contrattazione collettiva» che prevaleva in Spagna; più specificamente in quanto sin dall'inizio della crisi il sistema di con-

³ Per citare la significativa espressione utilizzata dal ministro dell'Economia spagnolo in un dialogo informale con un rappresentante delle istituzioni europee.

trattazione collettiva aveva ristretto le opzioni a disposizione degli imprenditori per riorganizzare le proprie risorse produttive pur mantenendo i posti di lavoro.

A questo proposito la riforma legislativa del 2012 era finalizzata a rafforzare il decentramento del sistema di contrattazione collettiva tramite tre meccanismi. In che modo?

In primo luogo essa ha promosso un allargamento delle opzioni a disposizione delle aziende per quanto riguarda la sospensione temporanea dei contratti collettivi di lavoro di categoria o aziendali. Le principali innovazioni sono:

- a) una facilitazione dei meccanismi di deroga ai contratti collettivi di lavoro;
- b) un significativo ammorbidimento dei requisiti per ottenere detta deroga e un ampliamento della gamma di istanze soggette a deroga;
- c) l'imposizione di un arbitrato obbligatorio quando le parti sono impossibilitate a raggiungere un accordo entro un dato periodo di tempo.

In secondo luogo è previsto un limite alla norma relativa all'estensione temporanea dei contratti scaduti (la cosiddetta «ultra-validità»). In precedenza questa estensione aveva durata indefinita fino alla stipula del nuovo accordo. Ora è previsto che, alla scadenza del contratto collettivo di lavoro e con l'avvio delle nuove trattative, se non si stipula un nuovo accordo e non si trova un accordo diverso, l'accordo precedente resterà in vigore per un massimo di un anno.

Infine la misura più importante è senza dubbio l'istituzione di una priorità assoluta agli accordi stipulati a livello aziendale rispetto a quelli di settore o di categoria, per quanto riguarda i seguenti argomenti:

- il livello base di salari e integrazioni salariali, compresi quelli legati alla situazione specifica e alle prestazioni dell'azienda;
- la retribuzione o le indennità per gli straordinari e le remunerazioni specifiche legate alle turnazioni d'orario;
- la programmazione e la distribuzione dell'orario di lavoro, il sistema dei turni e i piani ferie annuali;
- l'adattamento del sistema di classificazione delle mansioni al livello aziendale;
- l'adattamento dei contratti elencati in questa legge agli accordi stipulati a livello aziendale;
- le misure per promuovere la conciliazione fra la vita lavorativa e la vita familiare e personale;

- qualsiasi altra istanza di pertinenza di un accordo collettivo in materia di lavoro, in base alla definizione contenuta nell'articolo 83.2 dello Statuto dei lavoratori.

L'istituzione di questa priorità assoluta implica un decentramento senza riserve della regolamentazione delle condizioni lavorative di base, erodendo in maniera significativa l'efficacia e la forza vincolante dei contratti stipulati a livello settoriale (soprattutto quelli firmati a livello provinciale).

La riforma del mercato del lavoro del 2012 ha ricevuto il pieno appoggio di istituzioni internazionali quali l'Fmi e l'Ocse, la Commissione europea e la Banca centrale europea. Essa è stata anche accolta positivamente dalle organizzazioni datoriali spagnole, che l'hanno considerata un «passo avanti» nella modernizzazione del diritto del lavoro.

Di contro essa è stata diffusamente criticata dagli studiosi di diritto del lavoro (Baylos 2013; Ramos 2013; Pérez, Rojo e Isas 2016), sollevando la forte opposizione dei sindacati spagnoli, che nel 2012 hanno indetto due scioperi generali contro di essa.

Per quanto riguarda la tematica specifica del decentramento è opportuno ricordare che in un paese come la Spagna, con una prevalenza di piccole e micro imprese, queste misure finalizzate a incoraggiare il decentramento unilaterale generano il rischio di creare un panorama nel quale un'autentica contrattazione collettiva ha luogo solamente in poche aziende medio-grandi.

Inoltre, tenendo conto dell'asimmetria di potere fra i soggetti negoziali – nonché della possibile assenza o debolezza dei sindacati nelle piccole, medie e micro imprese –, l'assoluta priorità assegnata alla contrattazione aziendale può rafforzare quei datori di lavoro che intendono regolamentare in modo unilaterale le condizioni di lavoro. Con un proliferare di accordi in deroga (peggiorativi), le cui garanzie sono inferiori rispetto ai livelli superiori di contrattazione (Casas 2016).

3. Effetti sulla contrattazione collettiva

La valutazione degli effetti delle riforme legislative sulla contrattazione collettiva nell'attuale contesto economico è soggetta ad alcuni limiti metodologici, quali la difficoltà di distinguere fra gli effetti specifici delle riforme del mercato del lavoro e gli effetti generali della crisi. I limiti dei dati disponibili in materia di contrattazione collettiva sono anch'essi un fattore.

Eppure un'analisi delle fonti statistiche disponibili, e anche dei risultati dei diversi rapporti e delle informazioni qualitative fornite dalla parti sociali, ci consente di evidenziare alcuni degli effetti principali delle misure approvate, finalizzate a promuovere il decentramento della contrattazione collettiva.

L'evoluzione degli accordi collettivi di lavoro per anno di impatto economico mostra un continuo calo nella prima fase della crisi (tabella 1). Tuttavia questa tendenza ha iniziato a manifestare un cambiamento nel 2013, e più acutamente nel 2015. In questo anno, l'ultimo per il quale disponiamo di dati definitivi, sono stati registrati circa 5.600 accordi collettivi in materia di lavoro, che coprivano 10 milioni di lavoratori. Ciò significa un calo nella copertura dei contratti pari a circa 1,6 milioni di lavoratori in confronto al picco del 2008.

Tab. 1 – Contratti collettivi di lavoro e lavoratori coperti in Spagna, per anno di impatto economico: 2008-2016

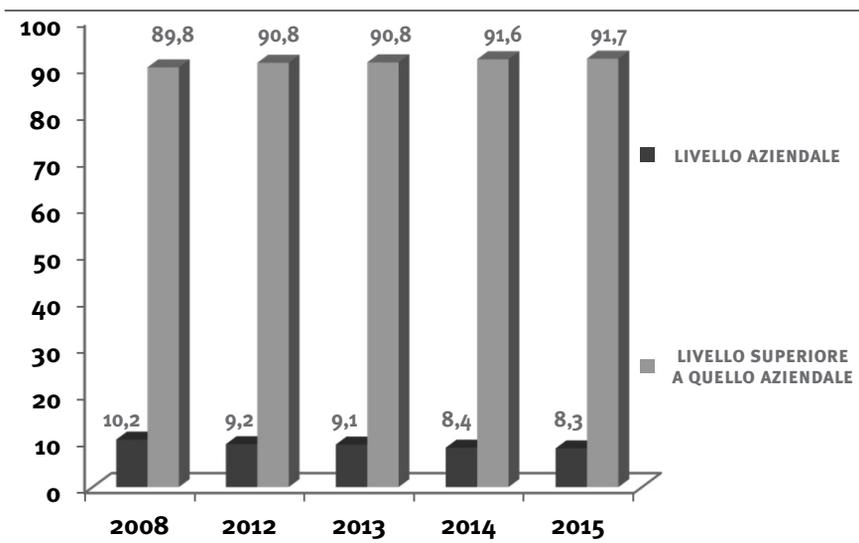
ANNI	CONTRATTI COLLETTIVI			LAVORATORI (1000)		
	TOTALE	LIVELLO AZIENDALE	LIVELLO SUPERIORE A QUELLO AZIENDALE	TOTALE	LIVELLO AZIENDALE	LIVELLO SUPERIORE A QUELLO AZIENDALE
2008	5.987	4.539	1.448	11.968,1	1.215,3	10.752,9
2009	5.689	4.323	1.366	11.557,8	1.114,6	10.443,2
2010	5.067	3.802	1.265	10.794,3	923,2	9.871,1
2011	4.585	3.422	1.163	10.662,8	929,0	9.733,8
2012	4.376	3.234	1.142	10.099,0	925,7	9.173,3
2013	4.589	3.395	1.194	10.265,4	932,7	9.332,7
2014	5.185	4.004	1.181	10.304,7	867,2	9.437,5
2015	5.642	4.493	1.149	10.227,3	846,9	9.380,3
2016*	4.147	3.242	905	8.963,6	620,3	8.343,4

* 2016: dati provvisori.

Fonte: Statistiche sui contratti collettivi di lavoro, ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale (dati registrati fino a maggio del 2017).

Se ci focalizziamo sull'evoluzione della struttura della contrattazione collettiva, il numero di accordi stipulati a livello aziendale è aumentato sin dal 2012. Eppure la percentuale di lavoratori coperti dai contratti aziendali è diminuita nel tempo, in confronto ai livelli pre-crisi (figura 1).

Fig. 1 – Lavoratori coperti dai contratti collettivi di lavoro, Spagna 2008, 2012-2015 (in base all'anno di effetto economico dell'accordo e al livello di contrattazione; percentuale di lavoratori)



Fonte: statistiche sui contratti collettivi di lavoro, ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale (dati definitivi annuali).

Dunque, si può dire che, nonostante la riforma del diritto del lavoro del 2012 abbia promosso lo sviluppo di nuovi accordi a livello aziendale, a oggi questo processo non ha portato a una sostanziale alterazione della struttura della contrattazione collettiva in Spagna. Gli effetti limitati della riforma, tenendo in considerazione il fatto che il decentramento della contrattazione collettiva era uno dei suoi obiettivi principali, sono riconducibili a una serie di fattori.

In primo luogo la maggior parte dei nuovi accordi a livello aziendale in questo periodo è stata siglata all'interno di piccole e medie imprese. Inoltre alcuni nuovi importanti accordi sono stati firmati a livello statale o regionale, con una copertura importante della forza lavoro.

In secondo luogo c'è chi sostiene che la creazione di nuove unità di contrattazione in sede aziendale possa rappresentare un rischio per molti imprenditori, in termini di costi più alti delle transazioni e della contrattazione, nonché dei potenziali conflitti sindacali associati alla stimolazione

della partecipazione dal basso. Questi fattori sono di particolare importanza per le imprese più piccole, che solitamente preferiscono trasferire questi rischi ai livelli più alti di contrattazione (Martín e Alos 2016).

Infine è importante tenere in considerazione l'influenza delle strategie sviluppate dalle parti sociali durante questo periodo (Cruces *et al.* 2016). Da una parte gli imprenditori hanno tratto vantaggio dalle altre misure contenute nella riforma del lavoro del 2012, quali le più ampie possibilità di deroghe temporanee dai contratti collettivi a livello aziendale e, soprattutto, la messa in atto del potere unilaterale dei datori di lavoro di modificare le condizioni di lavoro.

D'altro canto le strategie dei sindacati si sono focalizzate sul mantenimento della continuità degli accordi settoriali, anche a costo di una svalutazione dei loro contenuti (soprattutto in termini di congelamenti o di svalutazioni salariali, e di una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro).

Un altro aspetto di particolare rilevanza è lo sviluppo degli aumenti salariali concordati durante questo periodo. I dati mostrano una tendenza significativa alla moderazione salariale specialmente a partire dal 2012, pur mantenendo sempre il potere d'acquisto dei salari concordato all'interno degli accordi collettivi in materia di lavoro (tabella 2).

*Tab. 2 – Aumenti salariali finali concordati, Spagna, 2011-2016
(in base al livello della contrattazione)*

<i>ANNI</i>	<i>TOTALE</i>	<i>LIVELLO AZIENDALE</i>	<i>LIVELLO SUPERIORE A QUELLO AZIENDALE</i>
2011	2,29	1,97	2,32
2012	1,16	1,48	1,13
2013	0,53	0,55	0,53
2014	0,50	0,37	0,52
2015	0,71	0,46	0,73
2016*	1,06	0,83	1,08

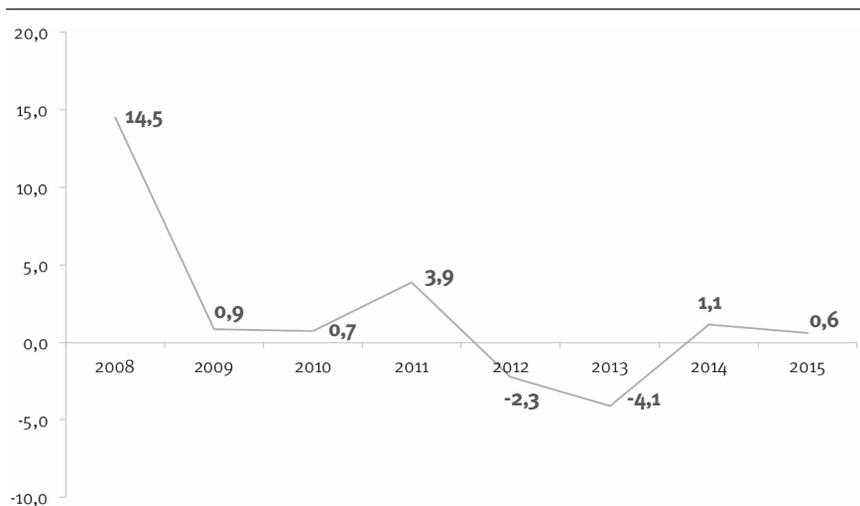
* 2016: dati provvisori. Dati del 2016: salari concordati, tenendo conto degli effetti della revisione finale condotta in applicazione delle clausole sull'indicizzazione salariale.

Fonte: statistiche sui contratti collettivi di lavoro, ministero del Lavoro e della Sicurezza sociale (dati registrati fino a maggio del 2017).

È necessario tenere a mente il fatto che questa informazione calcola *la media* degli aumenti; molti contratti collettivi firmati in questo periodo stabilivano congelamenti salariali o persino, in alcuni casi, temporanee riduzioni salariali.

Inoltre, nonostante questi aumenti medi moderati, è opportuno ricordare che in Spagna c'è stato un forte calo dei salari reali (figura 2).

Fig. 2 – Salari reali orari (lavoratori dipendenti), Spagna, 2008-2015
(cambiamento percentuale anno per anno, %)



* 2014 e 2015 = dati provvisori.

Fonte: dati elaborati dall'autore in base ai registri nazionali.

Questo processo di «svalutazione interna», ampiamente riconosciuto dalle istituzioni nazionali e internazionali, è spiegabile con alcuni dei principali effetti delle misure di austerità e delle riforme del diritto del lavoro, attuate in questo periodo; vale a dire:

- un forte aumento del lavoro precario, che si manifesta sia come aumento del numero di posti di lavoro precari – soprattutto del lavoro part-time involontario – sia come deterioramento delle condizioni di lavoro (Muñoz de Bustillo, Esteve 2017);

- l'applicazione a livello aziendale di alcune misure incluse nelle riforme del diritto del lavoro, ad esempio le deroghe a livello aziendale delle condi-

zioni di lavoro stabilite nei contratti di categoria e, in misura più acuta, il rafforzamento del potere degli imprenditori di modificare unilateralmente le condizioni lavorative;

- lo sviluppo di alcune nuove unità di contrattazione collettiva a livello aziendale, che possono essere considerate contratti collettivi di lavoro *in peius*.

Il combinato disposto fra il calo salariale e le misure di austerità ha esacerbato il deterioramento della situazione sociale in Spagna, anche in confronto agli altri paesi europei (Yancheva *et al.* 2013). Ciò ha condotto a un generale aumento delle disuguaglianze e dei livelli di povertà nel paese: il *tasso di rischio-povertà o di esclusione sociale* è aumentato fino a raggiungere il 27,9 per cento della popolazione nel 2015 e la *povertà tra le persone occupate* – i cosiddetti *working poor* – è salita al 14,1 per cento⁴.

4. Considerazioni conclusive

Per concludere: la contrattazione collettiva in Spagna ha subito forti pressioni sin dall'inizio della grande recessione. Ciò è spiegabile, da una parte, col maggiore impatto della crisi in Spagna in confronto agli altri paesi europei, soprattutto in termini di distruzione dei posti di lavoro. Il significativo peggioramento della situazione economica e sociale ha creato un contesto difficile per il normale sviluppo delle relazioni industriali. Ad esempio c'è stato praticamente un «blocco» della contrattazione collettiva nei primi due anni della crisi. Dall'altra parte la nuova governance economica europea, lanciata nel 2010, ha stabilito il decentramento della contrattazione collettiva come obiettivo chiave delle raccomandazioni nazionali specifiche (soprattutto per i paesi del Sud d'Europa).

Le riforme del diritto del lavoro adottate in diversi paesi europei mostrano alcune differenze in termini di portata e di contenuti. Tuttavia un'analisi comparata ci permette di evidenziare due tendenze comuni (Schulzen e Müller 2013).

- Un certo *deficit democratico in materia di governance*, dato che le riforme della legislazione in materia di lavoro sono state approvate prevalentemente senza consultazioni e negoziati con le parti sociali.

⁴ *Ricerca sulle condizioni di vita 2016*, Istituto nazionale di statistica (pubblicata nel 2017, dati relativi al 2016).

- L'orientamento delle riforme verso una *regolamentazione più flessibile della contrattazione collettiva*, enfatizzando tre obiettivi chiave: a) dare una forte «spinta» in direzione di un decentramento della contrattazione collettiva; b) promuovere la svalutazione dei salari al fine di rafforzare la competitività delle economie nazionali; c) aumentare l'asimmetria tra capitale e lavoro a livello aziendale, rafforzando il potere degli imprenditori di regolamentare in maniera unilaterale le condizioni di lavoro.

Durante questo periodo il diritto del lavoro spagnolo è stato soggetto a continue riforme; tra queste la più importante è quella adottata dal governo conservatore nel 2012. Questa riforma è unanimemente considerata un cambiamento epocale nella normativa spagnola in materia di lavoro.

Uno dei principali obiettivi della riforma del lavoro del 2012 era di spingere verso il decentramento della contrattazione collettiva, tramite tre meccanismi principali: a) un allargamento delle possibilità per i datori di lavoro di sospendere temporaneamente i contratti collettivi in vigore a livello settoriale o aziendale; b) la limitazione dell'estensione temporanea dei contratti collettivi scaduti; c) l'attribuzione di una priorità agli accordi collettivi in materia di lavoro stipulati a livello aziendale rispetto a quelli di categoria in una serie di ambiti.

L'analisi degli effetti di queste misure sugli sviluppi della contrattazione collettiva tra il 2012 e il 2015 fa emergere tre elementi fondamentali.

1) Le riforme del diritto del lavoro approvate durante questo periodo di crisi hanno promosso lo sviluppo di nuovi accordi collettivi a livello aziendale. Eppure, ad oggi, questo processo non ha causato una sostanziale alterazione della struttura formale della contrattazione collettiva (dal punto di vista del peso degli accordi a livello settoriale e aziendale). Se ci concentriamo sullo sviluppo dei contratti collettivi registrati per ogni anno in cui gli effetti economici sono stati resi noti, i dati statistici mostrano che il peso dei contratti stipulati a livello aziendale è diminuito dal 10,2 per cento dei lavoratori coperti da questi accordi nel 2008 all'8,4 nel 2014. Possiamo trovare diverse spiegazioni a questo dato:

- la maggior parte dei nuovi contratti collettivi è stata stipulata in piccole o medie imprese, con una copertura bassa;
- la creazione di nuovi accordi collettivi a livello aziendale può rappresentare un rischio per molti imprenditori in termini di un aumento dei costi delle transazioni, dei costi della contrattazione e dei potenziali conflitti sindacali associati alla promozione della partecipazione dei lavoratori;

- i datori di lavoro hanno tratto vantaggio da altre misure della riforma del lavoro del 2012, come le maggiori possibilità di usufruire a livello aziendale di deroghe temporanee dai contratti collettivi e, soprattutto, il rafforzamento del potere unilaterale dei datori di lavoro di modificare le condizioni di lavoro;

- le strategie sindacali finalizzate a mantenere la continuità degli accordi stipulati a livello di categoria, anche a costo di una svalutazione dei loro contenuti (soprattutto in termini di congelamenti o di svalutazioni salariali e di una maggiore flessibilità dell'orario di lavoro).

2) L'effetto più importante della riforma del diritto del lavoro del 2012 è consistito senza dubbio in una forte svalutazione salariale, che ha esacerbato la situazione sociale in Spagna, con un generale incremento delle disuguaglianze e dei livelli di povertà.

3) Inoltre questa riforma ha fortemente contribuito a incrementare l'asimmetria di potere tra capitale e lavoro, rafforzando la capacità dei datori di lavoro di regolamentare le condizioni di lavoro a livello aziendale in maniera unilaterale. Ciò ha posto le basi per un modello più autoritario di relazioni industriali, e anche per il potenziale consolidamento sul medio periodo di un modello di «decentramento non organizzato» della contrattazione collettiva.

A tal proposito abbiamo osservato che questo decentramento non organizzato pone alcune sfide (Martín e Alos 2016):

- le caratteristiche della struttura industriale in Spagna, segnata dalla prevalenza di piccole e micro imprese⁵: questo ambiente è un terreno fertile per relazioni industriali paternalistiche finanche autoritarie, ostacolando di conseguenza il normale sviluppo della contrattazione collettiva;

- la mancanza di sindacati in molte piccole e medie imprese, che può rendere i rappresentanti dei lavoratori molto influenzabili da parte dei datori di lavoro;

- il rischio di concorrenza sleale e di dumping sociale: ciò spiega in larga parte la riluttanza di molti imprenditori ad abbandonare i contratti collettivi di categoria, in quanto forniscono un ombrello per un minimo comune

⁵ A gennaio del 2016 c'erano 1,4 milioni di aziende con lavoratori dipendenti in Spagna, di cui il 90,4 per cento aveva meno di dieci lavoratori e il 62 per cento uno o due dipendenti. Vedi il Registro centrale delle imprese, Istituto nazionale di statistica (dati pubblicati il 29-7-2016).

denominatore, in termini di regolamentazione delle condizioni economiche e lavorative, per tutte le aziende coinvolte.

In un simile contesto la strategia dei sindacati maggiormente rappresentativi è strutturata, per i prossimi anni, attorno a due obiettivi chiave. In primo luogo la promozione della crescita salariale, al fine di garantire la ripresa del potere d'acquisto dopo anni di svalutazione interna, tenendo conto dei segnali di ripresa economica che si registrano sin dal 2014. A questo proposito è opportuno ricordare il terzo accordo interconfederale in materia di occupazione e di contrattazione collettiva per il 2015, 2016 e 2017, firmato l'8 giugno 2015 dalle parti sociali più rappresentative a livello nazionale. In questo testo, che fornisce le linee guida per lo sviluppo della contrattazione collettiva a tutti i livelli, le parti sociali affermano che «un balzo in avanti nella crescita dei salari, se possibile in linea con la realtà economica dei diversi settori e/o a tutti i livelli del sistema economico, e data l'assenza di una pressione inflazionistica nell'economia spagnola, contribuirebbe ad aumentare il potere d'acquisto dei lavoratori e a migliorare ulteriormente la nostra competitività, con la conseguenza di preservare e creare posti di lavoro».

Dunque, un aumento salariale «fino all'1 per cento» è stato concordato per il 2015 e uno «fino all'1,5 per cento» per il 2016. Eppure le linee guida per il 2017 sono ancora oggetto di una controversia nel momento in cui viene scritto questo articolo (settembre 2017), perché i sindacati chiedono un aumento salariale più alto, che tenga in considerazione la performance economica generale, che non è stato accettato dalla confederazione degli imprenditori. Inoltre gli imprenditori si oppongono all'inclusione di un riferimento alle clausole relative all'indicizzazione dei salari.

In secondo luogo la difesa di un modello di «decentramento organizzato» della contrattazione collettiva enfatizza due elementi chiave. Da un canto il ruolo dei contratti collettivi di categoria per garantire una base minima in termini di condizioni lavorative e di diritti dei lavoratori, ma anche per evitare il rischio di una concorrenza sleale e del dumping sociale per le imprese. Un esempio chiaro di questo approccio è il primo contratto collettivo nazionale per l'industria metalmeccanica firmato nel 2016. Dall'altro l'importanza del coordinamento tra i diversi livelli di contrattazione collettiva come maniera per garantire alle imprese un adattamento flessibile ed equo delle condizioni lavorative al mutare delle circostanze.

Riferimenti bibliografici

- Banyuls J., Recio A. (2015), *A Crisis Inside the Crisis: Spain Under a Conservative Neo-liberalism*, in Lehdorff S. (a cura di), *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe-Revisited*, Brussels, Etui, pp. 39-68.
- Baylos A. (2013, a cura di), *Políticas de austeridad y crisis en las relaciones laborales: la reforma del 2012*, Albacete, Editorial Bomarzo.
- Bentolila S., Dolado J.J., Jimeno J.F. (2012), *Reforming an Insider-Outsider Labor Market: the Spanish Experience*, in *Documentos de trabajo de Fedea*, n. 1, pp. 1-43.
- Casas M. (2016), *La prioridad aplicativa de los convenios de empresa*, in Aa.Vv., *Los convenios de empresa de nueva creación tras la reforma laboral de 2012*, Madrid, Lefebvre El Derecho, pp. 13-75.
- Cruces J., Álvarez I., Trillo F., Leonardi S. (2015), *Impact of the Euro Crisis on Wages and Collective Bargaining in Southern Europe - A Comparison of Italy, Portugal and Spain*, in Van Gyes G., Shulten T. (a cura di), *Wage Bargaining Under the New European Economic Governance. Alternatives Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, Etui, pp. 99-138.
- Cruces J., Lago J., Moreno R., Rocha F., Sanz E. (2016), *El impacto de la reforma laboral de 2012 en la negociación colectiva (2013-2015)*, Madrid, Lefebvre-El Derecho, pp. 208-236.
- Cruz J. (2015), *La incidencia de la reforma laboral de 2012 sobre la estructura de la negociación colectiva*, Madrid, Ministerio de Empleo y Seguridad Social.
- European Commission (2011), *Recommendation for a Council Recommendation on the National Reform Programme 2011 of Spain and Delivering a Council Opinion on the Updated Stability Programme of Spain, 2011-2014*, Brussels, http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/sgp/pdf/20_scps/2011/04_council/es_2011-07-12_council_recommendation_en.pdf.
- European Commission (2016), *Commission Staff Working Document. Country Report Spain 2016. Including an In-Depth Review of the Prevention and Correction of Macroeconomic Imbalances*, Brussels, Swd (2016) 78 final.
- Fernández C., Ibañez R., Lucio M. (2016), *The Reform of Collective Bargaining in the Spanish Metal and Chemical Sectors (2008-2015): The Ironies and Risks of De-Regulating Employment Regulation*, in Koukiadaki A., Távora I., Lucio M. (a cura di), *Joint Regulation and Labour Market Policy in Europe During the Crisis*, Brussels, Etui, pp. 499-553.
- Jaumotte F. (2011) *The Spanish Labour Market in a Cross-Country Perspective*, International Monetary Fund Working Paper n. 11/1.
- Leonardi S., Pedersini R. (in corso di stampa, a cura di), *Multi-employer Bargaining under Pressure. Decentralization Trends in Five European Countries*, Decoba Project, Brussel, Etui.
- Martín A., Alós R. (2016), *Continuidad y cambio después de la reforma de la negociación colectiva*, in Pérez F., Rojo E., Ysás H. (a cura di), *Balance de la reforma laboral de 2012*, Albacete, Editorial Bomarzo, pp. 121-148.

- Muñoz de Bustillo R., Esteve F. (2017) *The Never-Ending Story. Labour Market Deregulation and the Performance of the Spanish Labour Market*, in Piasna A., Myant M., *Myths of Employment Deregulation: How it Neither Creates Jobs nor Reduces Labour Market Segmentation*, Brussels, Etui, pp. 61-80.
- Pérez F., Rojo E. (a cura di), Ysás H. (coord.) (2016), *Balance de la reforma laboral de 2012*, Albacete, Editorial Bomarzo.
- Rocha F. (2014, coord.), *The New European Economic Governance and its Impact on the Collective Bargaining Systems*, Madrid, Fundación 1º de Mayo.
- Schulten T., Müller T. (2013), *A New European Interventionism? The Impact of the New European Economic Governance on Wages and Collective Bargaining*, in Natali D., Vanhercke B. (a cura di), *Social Developments in the European Union 2012*, Brussels, Etui, pp. 188-213.
- Visser J. (2016), *What Happened to Collective Bargaining During the Great Recession?* in *Isa Journal of Labour Policy*, vol. 5, n. 9, pp. 1-36, <https://izajolp.springeropen.com/articles/10.1186/s40173-016-0061-1>.
- Yancheva A., Lagneaux F., Maquet-Engsted I., Aujean L., Arranz D., Joseph E. (2014), *Key Employment and Social Trends in the Face of a Long Delayed and Fragile Recovery*, in *Employment and Social Developments in Europe 2013*, European Commission, pp. 17-62.

ABSTRACT

In concomitanza con la «grande recessione» di questi anni il diritto del lavoro in Spagna ha subito continui cambiamenti, il più importante dei quali è stata la riforma del mercato del lavoro e delle relazioni industriali approvata dal governo conservatore nel 2012. Uno degli obiettivi principali di questa riforma è stato quello di promuovere la contrattazione a livello aziendale, sempre più sganciata da quella nazionale o comunque di livello superiore. Oggi, a distanza ormai di qualche anno, possiamo dire che ciò non ha determinato una sostanziale alterazione della struttura formale della contrattazione collettiva, con una contrattazione aziendale tuttora molto limitata. Ciò che invece è riuscito a conseguire è stata una forte svalutazione salariale, che ha esacerbato la situazione sociale del paese.

CRISIS, LABOUR LAW REFORMS AND COLLECTIVE BARGAINING IN SPAIN

Labour law has been subjected to continuous changes in Spain since the onset of the Great Recession, the most important being the reform passed by the Conservative government in 2012. One of the major goals of this reform was to foster company level agreements, but to date this has not caused a substantial alteration of the formal structure of collective bargaining. However, it has contributed to strong wage devaluation, which has exacerbated the social situation in Spain.

[Traduzione di Marta Gilmore]