

TEMA

Il decentramento contrattuale alla prova

La resistibile ascesa della contrattazione decentrata

Mimmo Carrieri*

1. Quadro generale

Trent'anni fa veniva scoperta la contrattazione decentrata, presentata come il prodotto di spinte manageriali che mettevano in discussione gli accordi di concertazione e la contrattazione centralizzata. Nel nuovo secolo, e in particolare dopo la crisi economico-finanziaria, si sono rafforzate le pressioni verso il decentramento che provengono, con sempre maggiore insistenza, dai governi e dalle istituzioni pubbliche.

Per capire se davvero il decentramento decolla, e se lo fa in modo «virtuoso», cioè rinnovando e aggiornando la reciprocità tra le parti, faremo riferimento in modo principale, ma non esclusivo, agli studi di caso contenuti nel Report Decoba¹ (a cura di Leonardi e Pedersini in corso di stampa), che riguardano i paesi più significativi dell'Europa occidentale sul piano dimensionale e non solo (con l'esclusione del Regno Unito, e l'inclusione del Belgio).

Da essi emerge una tesi condivisa: quella che il sistema contrattuale e le relazioni industriali nel corso dell'ultimo decennio siano «sotto stress» e in una fase di transizione. I casi che vengono studiati – insieme ad altre analisi comparate – attestano un allontanamento, più o meno marcato, dagli assetti tradizionali che ruotavano intorno ai contratti nazionali di settore, e in-

* Mimmo Carrieri è docente di Sociologia economica presso l'Università Sapienza di Roma.

¹ 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 Fundacion 1° 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 (Fondazione Giuseppe Di Vittorio) 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.

sieme il ridisegno in corso delle strutture contrattuali, senza che questo processo dia luogo però ad approdi chiari o definitivi. Va considerato però che questo universo – il ruolo di architrave contrattuale dei contratti nazionali – ha sempre riguardato le relazioni industriali nell’Europa occidentale, tanto che l’allargamento dell’Unione europea, portando alla ribalta altri paesi, ha di fatto reso quelle esperienze classiche meno numerose e per così dire eccezionali rispetto ai casi nazionali nei quali prevale il decentramento (si veda ad esempio il contributo di Bergamante e Marocco in questo fascicolo di rivista). Ovviamente sarebbe importante chiedersi – cosa che però non è compito di questo testo – se quel decentramento prevalente, nell’Europa centro-orientale, non costituisca un indizio della debolezza tanto delle relazioni industriali che dei sindacati.

In questo senso dobbiamo ritenere che il ruolo e gli andamenti della contrattazione decentrata acquisiscano la funzione di una cartina di tornasole più generale delle tendenze e delle trasformazioni delle relazioni industriali, ma solo nell’ambito dei principali paesi europei.

Appare utile sottolineare come gli studi cui ci riferiamo (si veda il rapporto Decoba a cura di Leonardi e Pedersini in corso di stampa), che analizzano in profondità le evoluzioni quantitative e qualitative di due settori (metalmecchanico e commercio) nei cinque paesi considerati, consentano di configurare un salto nella conoscenza dei processi relativi alla contrattazione decentrata (ma in generale al quadro contrattuale) più a larga scala degli studi scientifici fin qui disponibili. Non mancano infatti ricerche comparate e studi di caso interessanti (si veda ad esempio Pulignano e Keune 2014; Marginson *et al.* 2014), ma in generale limitati a pochi casi dello stesso settore. In questo *report* viene messa a disposizione una cornice di informazioni e di analisi più ampia e sistematica.

Il decentramento contrattuale in tutti i paesi considerati si presenta come il tema centrale intorno al quale ruotano proposte, dibattiti e tentativi di implementazione.

Il decentramento viene presentato tanto nel dibattito pubblico europeo che in quello dei singoli paesi qui considerati come non solo desiderabile, ma anche necessario. Necessario in ragione del collegamento che esso favorisce – dovrebbe favorire – con migliori performance e un incremento atteso di competitività. Nonostante questo legame venga indicato come stringente e naturale, pure non mancano le perplessità e le obiezioni intorno all’evidenza del nesso tra decentramento e raggiungimento di altri

beni pubblici. Ma alcune istituzioni internazionali autorevoli, come l'Ocse (si veda il rapporto di Rehfeldt e Vincent in corso di stampa), mettono in discussione che le conseguenze del decentramento siano «spontaneamente» positive, tanto in materia di crescita dell'occupazione (o di altre materie sociali), che anche in relazione allo stesso aumento dei risultati, presentato generalmente come un esito inevitabile.

Questo significa che tali esiti non sono automatici, ma che il decentramento ha bisogno di misure aggiuntive, di politiche pubbliche e dell'apporto attivo dei partner sociali per conseguire risultati virtuosi, possibilmente tanto sotto il profilo economico che sotto quello sociale.

Questa tendenza più frammentaria e chiaroscurale nel confronto con le rappresentazioni più meccaniche appare altresì confermata dal fatto che in tutti i paesi esiste un divario, più o meno ampio, tra l'importanza attribuita al decentramento e la sua consistenza effettiva. In sostanza il decentramento contrattuale, per quanto desiderato e perseguito, *non si configura allo stato come preponderante all'interno dei diversi sistemi contrattuali*. Questo significa che la sua affermazione risulta più faticosa e ambigua rispetto ai pronunciamenti istituzionali.

Per questa ragione il lavoro condotto nei cinque paesi analizzati (Germania, Italia, Spagna, Francia e Belgio: vd. il rapporto Decoba a cura di Leonardi e Pedersini, in corso di stampa) si presenta come di grande utilità. Esso contribuisce infatti all'accrescimento delle conoscenze disponibili intorno a questo fenomeno. E prova a mettere a fuoco, per la prima volta in profondità e lungo linee comparate, lo sviluppo quantitativo della contrattazione aziendale, ma anche i caratteri concreti che essa va assumendo all'interno delle singole realtà nazionali.

2. Alcune linee interpretative

Nella discussione scientifica si è generalmente messo l'accento sul carattere più o meno controllato e organizzato che assume il decentramento (a partire dalle categorie interpretative elaborate da Traxler 1995). Questa variabile appare come una frontiera indispensabile, che aiuta a classificare le differenze di casistica e le loro ricadute sui singoli sistemi nazionali (per un'analisi in profondità si veda il contributo di Pedersini e Leonardi in corso di stampa). Per questa ragione la riprenderemo più avanti.

Ma i rapporti nazionali di Decoba, come d'altronde altri studi, confermano un alto grado di differenziazione nei comportamenti delle parti, nei contenuti contrattuali e negli esiti. Anzi, possiamo ben dire come il dato di fondo che si accompagna al decentramento, al di là del fatto che sia negoziato e controllato, consista proprio in questo: esso è collegato a una crescita delle differenze tra aziende, settori e sistemi nazionali. Quindi appare utile dotarsi di altri strumenti di monitoraggio e di classificazione per esaminare dall'interno, piuttosto che dall'alto o in modo solo aggregato, i cambiamenti in corso.

Per questa ragione possiamo immaginare che il decentramento o l'aziendalizzazione dell'attività contrattuale possa corrispondere ad almeno tre possibili varianti:

- un decentramento «sostitutivo», in altri termini un decentramento più ampio e ambizioso, che si afferma a spese di altri livelli negoziali e tende a prenderne il posto rovesciando gli assetti contrattuali attraverso la priorità assegnata al livello d'impresa rispetto a quello nazionale;
- un decentramento «incrementale», quando esso si traduce nell'arricchimento, più o meno significativo, del quadro di regole e di tutele già operanti attraverso la contrattazione di settore;
- un decentramento «equivalente», che prende forma nei casi nei quali l'aziendalizzazione non produce modificazioni sostanziali al quadro contrattuale d'insieme e nell'equilibrio tra i livelli contrattuali.

Ma come nasce e come si sviluppa la propensione al decentramento e questa sua – supposta o reale – rilevanza crescente nei sistemi di relazioni industriali?

Come emerge dagli studi nazionali di caso citati (si veda anche Treu 2017) all'origine si possono rintracciare:

- pressioni e argomentazioni, una sorta di *commitment*, che vengono dalle istituzioni europee o anche da organi tecnici non elettivi (come può essere la Bce) in direzione dell'affermazione della centralità di questa *issue*;
- dichiarazioni, impegni e processi di elaborazione o di tipo normativo che vengono animati dai governi nazionali, spesso ritraducendo e ridefinendo i *commitment* di derivazione europea;
- focalizzazione su questa questione come un dato di innovazione culturale, che attesta la capacità di riforma e di modernizzazione del sistema contrattuale, originata dagli attori stessi delle relazioni industriali mediante dinamiche interne a tale sistema.

Il quadro che emerge attesta come questi elementi si trovino spesso mescolati insieme, ma nella sostanza, salvo che nel caso tedesco, dove risulta determinante il ruolo degli attori datoriali e degli accordi tra le parti, l'iniziativa più importante intorno a questo oggetto è da attribuire alle istituzioni pubbliche nazionali ed europee.

Questo trend ci consente di sottolineare un aspetto di carattere più generale. In effetti appare molto influente un punto di vista, che possiamo catalogare come di estrazione neo-liberista, che connette la prescrittività del decentramento alla considerazione che esso possa affermarsi in modo spontaneo o naturale come epifenomeno del mercato autoregolato. Eppure quello che emerge con evidenza da questo quadro informativo ci fornisce un ritratto tutt'affatto diverso. Il decentramento viene più o meno variamente invocato, ma esso prende forma e assume una qualche consistenza quantitativa solo in presenza di una chiara spinta istituzionale e politica, che si manifesta attraverso il ricorso a una pluralità di strumenti.

Per riepilogare dunque il quadro dei fattori che sono all'origine della promozione del decentramento possiamo elencare:

- i *commitment* di derivazione europea, che con diversa intensità e risonanza operano nei diversi paesi. Questa variabile appare più importante in paesi come la Spagna e l'Italia, più duramente colpiti dalla grande recessione, e invece non funziona significativamente nella realtà tedesca;
- commissioni di studio nazionali che amplificano e indirizzano la spinta europea (come avviene nel caso francese);
- interventi legislativi tesi a riorganizzare il sistema contrattuale in direzione di un più accentuato decentramento (Francia, Spagna e Belgio, ma anche altri qui non direttamente considerati);
- misure di incentivazione della contrattazione aziendale al fine di favorire gli incrementi di produttività (Italia);
- prevalenza di interventi unilaterali dei governi, previsti o attuati in quasi tutti i paesi, rispetto al ricorso alla concertazione; salvo i tentativi, generalmente non andati a buon fine, dell'amministrazione Hollande in Francia di approdare a un'intesa triangolare. In qualche caso tali decisioni pubbliche sono state accompagnate da accordi parziali tra le parti approvate da almeno alcune delle organizzazioni interessate;
- disponibilità in alcuni casi delle parti sociali (Italia), ruolo attivo dell'associazionismo datoriale (in maggiore misura in Germania, in misura minore in Francia) non accompagnato da una unanime mobilitazione degli as-

sociati, atteggiamenti generalmente perplessi o di attesa delle organizzazioni sindacali.

Dunque non sono gli atteggiamenti singoli e molecolari degli attori a produrre – almeno non da soli o presi isolatamente – effetti di crescita della contrattazione decentrata. Quando questo fenomeno assume una certa consistenza dentro la sfera delle relazioni industriali è in ragione dell’impegno delle associazioni collettive di rappresentanza, come avviene tangibilmente nel caso tedesco. In altri casi l’impegno o la disponibilità delle parti sociali appare come espressione di un orientamento, più che giocare un ruolo effettivamente promozionale. Così ad esempio nel caso italiano, nel quale va segnalata altresì l’intesa interconfederale tra le grandi associazioni delle due parti (2016), sottoscritta con il fine di estendere alle imprese minori la contrattazione aziendale in materia di produttività e i benefici a essa collegati.

Va inoltre considerato il retroterra culturale e istituzionale da cui provengono le esperienze contrattuali dei diversi paesi esaminati. La *path dependence* (i comportamenti istituzionali abituali) sicuramente opera per spiegare difficoltà e resistenze che si riscontrano tanto tra i sindacati che tra i datori di lavoro: e tra questi ultimi si manifestano sia negli atteggiamenti individuali che nelle scelte collettive. In particolare questo aspetto investe soprattutto le organizzazioni sindacali. Infatti nel loro insieme queste sono state abituate a considerare la contrattazione aziendale come un problema, dato il suo carattere eccezionale, e la possibilità che essa fosse espressione primariamente degli interessi manageriali. L’unica esperienza che presenta sicuramente tratti differenti e di originalità è da questo punto di vista quella italiana. In effetti nel sistema italiano, fortemente volontaristico per tradizione, è stata in origine, negli anni sessanta del Novecento, la pressione dei sindacati – supportata dalle associazioni delle imprese pubbliche – a favorire la nascita di esperienze di contrattazione aziendale (all’epoca presentate come contrattazione «articolata», cioè aggiuntiva rispetto a quella nazionale). Questo *background* storico consente di capire le ragioni della maggiore disponibilità culturale manifestata generalmente in materia dalle confederazioni sindacali italiane.

Resta comunque nell’insieme insoddisfacente la diffusione della contrattazione aziendale, specie se rapportiamo i dati disponibili (si vedano a questo riguardo Ambra e gli altri contributi ospitati in questo fascicolo della rivista) all’impegno, molto pronunciato, delle istituzioni pubbliche, e alla disponibilità in materia manifestata dalle parti sociali, ivi incluse in certa misura le

organizzazioni sindacali. Le ragioni di fondo di questa crescita lenta, o comunque inferiore alle attese, sono ben spiegate in diversi studi (si veda ad esempio Rocha, in corso di stampa). In queste analisi viene giustamente posto l'accento sui costi di transazione dell'avvio della contrattazione aziendale, che vengono percepiti come molto elevati da gran parte degli attori. Non è semplice per molte aziende il passaggio a meccanismi che richiedono loro un impegno organizzativo, culturale, finanziario che non si presenta come scontato e che appunto aumenta i costi. Questo riguarda in modo particolare le imprese più piccole, che non dispongono delle dotazioni e dei mezzi necessari per far fronte a queste necessità. Alle difficoltà di ordine economico od organizzativo si aggiungono anche le resistenze di carattere culturale. Ragionando sul lato dei datori di lavoro, molte aziende preferiscono rimanere nell'alveo già sperimentato dei contratti nazionali, che non richiedono loro un impegno supplementare o costi aggiuntivi. Inoltre i benefici dei contratti *multi-employer*, in quanto tali apprezzati o preferiti da larga parte degli stessi datori lavoro, riguardano il fatto che essi tengono sotto controllo la competizione da costi tra le diverse aziende del settore, evitando fenomeni, più o meno opportunistici, di *dumping*. Dunque non sono solo i sindacati a manifestare problemi o resistenze riguardo al decentramento, anche se essi in genere sembrano ritenere che il decentramento assecondi principalmente le strategie delle aziende e rafforzi uno sbilanciamento dei poteri a favore del lato manageriale.

Il paradosso che deriva dal quadro che abbiamo fin qui composto è che il decentramento contrattuale che sta prendendo forma in diversi paesi (ed escludendo le scelte di *opting out*, di uscita unilaterale dal sistema, dovute a specifiche aziende) sia da considerarsi in prevalenza come una sorta di decentramento «centralizzato», cioè voluto e promosso da organi, leggi e istituzioni centrali, nazionali o europee: una centralizzazione superiore a quella prodotta dai contratti di settore. Questo stile decisionale molto caratterizzato in chiave normativa verso il decentramento sembra piuttosto orientato a creare un «clima» favorevole a quello che è stato definito (Baccaro e Howell 2012) come «decentramento neoliberale»: la cui traduzione non consiste tanto nel rafforzamento concreto di relazioni industriali decentrate, ma piuttosto nel rendere più plausibile l'erosione di regole e vincoli di derivazione nazionale.

3. Il decentramento declinato dai settori e oltre

La scelta operata (si veda il rapporto Decoba) di centrare l'attenzione su due settori rilevanti appare complessivamente riuscita, e consente di immaginare le principali tendenze in corso anche in altri ambiti settoriali. Infatti il settore metalmeccanico conta molto nella storia passata dei contratti di settore, nei quali ha occupato una posizione pivotale. In parte questo aspetto resta ancora valido, come può vedersi dai diversi studi di caso. In modo particolare per le dimensioni e il ruolo di battistrada negoziale, il settore metalmeccanico tedesco continua a giocare ancora un ruolo di assoluto rilievo, che la contrattazione aziendale non sembra mettere in discussione (nonostante il calo della copertura contrattuale), ma che piuttosto è portata a completare. Il settore *retail*, caratterizzato invece da alta frammentazione e dalla prevalenza di piccole imprese, intercetta un ambito produttivo generalmente meno considerato nei sistemi classici di relazioni industriali. Ma si tratta del mondo eterogeneo, vasto e crescente dei servizi privati, nel quale l'azione sindacale e la contrattazione hanno mostrato difficoltà di insediamento, che oggi si traducono in una sfida rinnovata verso la riorganizzazione delle relazioni industriali. In altri termini, come confermano i dati raccolti nei *report* nazionali, il settore metalmeccanico si colloca generalmente sopra la soglia: una importante contrattazione di settore, una maggiore diffusione di contratti aziendali (grazie alla presenza di imprese leader di dimensioni più generose), relazioni tra le parti più consolidate e strutturate. Mentre nel settore *retail* tutto questo insieme si muove generalmente in senso inverso: al di sotto di tale soglia, e cioè al di sotto delle medie contrattuali.

Proprio le esperienze contrattuali del settore *retail* consentono di dotarsi di un parametro delle più generali linee evolutive della contrattazione. Come si può evincere dagli studi di caso in questo ambito la contrattazione decentrata fatica a radicarsi e appare collegata soprattutto a interventi di riorganizzazione o ad alcuni accordi di gruppo (specie nella grande distribuzione). Essa è ostacolata da diversi fattori, quali la ridotta dimensione delle imprese e la loro frammentazione, la debole presenza sindacale, la difficoltà di trovare materie di scambio negoziale vantaggiose di fronte alle strategie incalzanti espresse dal management verso la riduzione dei costi e l'incremento della flessibilità. Dunque gli andamenti in questo settore aiutano a capire la diversificazione delle stesse traiettorie sindacali. Ad esempio la parabola discendente dal punto di vista della *membership* del sindacato tedesco Ver.Di si mostra correlata

al mancato decollo contrattuale di questo ambito nella realtà di quel paese. Mentre per altro verso la spesso impreveduta crescita italiana della sindacalizzazione nello stesso comparto contrattuale costituisce, sia pure in modo non lineare, la premessa per un'attività contrattuale più radicata ed estesa.

Se dunque facciamo un ragionamento di tipo quantitativo, riferito alla consistenza e all'importanza della contrattazione e del decentramento contrattuale nei due settori considerati, possiamo ritenere che i dati (per quanto in alcuni casi non completi o non esaustivi) attestino una differenza nell'ampiezza e nella solidità dello strumento contrattuale tra i due settori. In senso lato nel settore metalmeccanico la contrattazione abbraccia un numero maggiore di lavoratori e mostra una maggiore capacità regolativa. E questo riguarda anche la contrattazione aziendale che si connota per essere comparativamente più estesa, e nello stesso tempo per svolgere un ruolo non meramente vicario rispetto ai contratti nazionali. Possiamo ritenere che invece questo quadro risulti complessivamente rovesciato per il settore *trade*, pur con alcune differenziazioni e attenuazioni: la contrattazione copre di meno, e appare comunque in generale meno innovativa e con caratteri spesso difensivi.

Mentre una parte significativa del settore metalmeccanico vede le aziende impegnate a introdurre innovazioni tecniche e organizzative e a spostare verso l'alto e la qualità l'asticella della competizione, così non è nel settore *retail*. In questo ambito la competizione tra le imprese viene descritta come in prevalenza legata al contenimento dei costi, e dunque più coerente con la «via bassa» alla competizione. Questo profilo si traduce in generale – salvo in alcuni segmenti più contrattualizzati e più protetti – in una pressione verso il peggioramento delle condizioni di lavoro, l'allungamento degli orari (con la particolare attenzione dedicata in alcuni paesi alle aperture domenicali), la flessibilizzazione e la precarizzazione dei rapporti di impiego.

4. Diffusione e contenuti

Nonostante venga spesso invocata e perseguita, la contrattazione aziendale non cresce automaticamente. Lo dimostra il caso spagnolo, nel quale essa continua a mostrare una debole incidenza a fronte di ripetuti interventi istituzionali tesi a potenziarla e a renderla il baricentro principale dell'intera attività contrattuale.

Dai dati rilevati e presentati si evince che la tendenza all'incremento riguarda in modo più nitido la Francia e la Germania.

Nel caso francese questa crescita, misurata anche nel corso degli ultimi anni e indizio di superamento dei vincoli indotti dalla Grande recessione, appare principalmente dovuta al quadro istituzionale favorevole e in alcuni casi promozionale. Un quadro già impostato all'inizio degli anni ottanta dalle leggi Auroux, che avevano sancito il principio dell'obbligo a negoziare. Bisognerà vedere se una spinta ulteriore potrà essere fornita dalle misure che sono allo studio della nuova amministrazione Macron, e che sono anch'esse ispirate alla logica dell'accentuato favore verso il decentramento negoziale.

Invece nel caso tedesco il decentramento, che ha assunto consistenza progressiva in questo secolo, appare come la conseguenza di cambiamenti di strategia contrattuale intervenuti all'interno della sfera delle relazioni industriali. E dunque operati dagli attori stessi, attraverso *agreement* successivi, e in modo particolare stimolati dalla parte datoriale, la cui influenza risulta ed è percepita come in aumento.

Quanto all'Italia sembra che un incremento quantitativo sia attualmente in corso, grazie al sostegno di diversi meccanismi pubblici incentivanti, elaborati nel corso degli ultimi anni (si vedano le riflessioni contenute in Ambra e Carrieri 2017). Appare però prematuro fornire a tal riguardo risposte conclusive, tanto sotto il profilo quantitativo che sotto quello qualitativo. Vedremo dai monitoraggi futuri se davvero si stia delineando un allargamento dello spazio, precedentemente limitato, occupato dalla contrattazione decentrata (praticata finora da poco più del 20 per cento delle imprese), tale anche da includere alcune porzioni di imprese minori. In realtà le stime più recenti (su questo si veda il contributo di Bergamante e Marocco in questo fascicolo) inducono a ritenere che le misure pubbliche abbiano piuttosto l'effetto di contenere la riduzione della contrattazione decentrata, ma non quello di allargarne davvero il raggio diffusivo. E, inoltre, resta da verificare se i contenuti negoziali siano davvero significativi e coerenti con la ricerca di maggiore innovazione, ovvero presentino tratti più strumentali e ripetitivi connessi all'accesso agli incentivi economici.

Ragionando in generale non mancano gli esempi – anche nella realtà italiana – di contrattazione decentrata innovativa e supportata da un decentramento più o meno bilanciato tra le parti. Anzi, alcuni studi (si veda Bisio Cardinaleschi e Leoni, di prossima uscita) mostrano che gli esiti più desiderabili – incremento della produttività e dei riconoscimenti per i lavoratori –

divengono possibili in presenza di un impegno bilaterale delle due parti ben costruito e affidato ad accordi ad ampio spettro (non su singole materie) ripetuti nel tempo.

In effetti si assiste da alcuni anni a una stagione di intese che promuovono l'innovazione organizzativa (e spesso tecnologica). Quasi sempre i cambiamenti introdotti vengono spinti dalla parte datoriale, ma in gran parte dei casi i sindacati si guadagnano spazi di intervento, più o meno consistenti (sulle differenze di strategia dei sindacati si vedano Pulignano e Signoretti 2016). Questi accordi portano in generale ad aumentare le flessibilità organizzative, ma con l'obiettivo di tenere insieme incrementi di produttività e maggiore qualità del lavoro. Dai loro lineamenti si esplicita una sorta di nuovo scambio tra maggiore valore per l'azienda e maggiori benefici per i lavoratori, spesso immateriali o di natura extrasalariale, non concentrati solo sulle garanzie per il mantenimento dell'occupazione. Quindi il vero nodo di prospettiva riguarda gli strumenti idonei a incoraggiare questa negoziazione incrementale e vantaggiosa per tutti: una conferma che il rilancio della contrattazione, anche se seguirà strade diverse dal passato, necessita comunque, per riaffermarsi, della logica della reciprocità e di due gambe solide (i due attori) per implementarla pienamente.

5. Le strade per un decentramento ben bilanciato

Tornando quindi agli interrogativi di partenza possiamo in primo luogo sottolineare che il decentramento contrattuale è meno diffuso di quanto venga richiesto o auspicato, e nell'insieme – almeno nei paesi che abbiamo considerato – non mette in discussione gli assetti contrattuali precedenti e non alimenta in modo meccanico una cornice di decentramento disorganizzato.

Nel caso spagnolo si riscontrano i tentativi più ripetuti di disorganizzare il sistema contrattuale e di conferire il primato alla contrattazione aziendale (rispetto a quella *multi-employer*), quella che viene indicata come più «prossima» ai problemi dei manager e dei lavoratori. Anche in quella realtà i dati statistici (si veda Rocha, in corso di stampa) mostrano però come questo tentativo reiterato non abbia prodotto gli effetti attesi, e definito un baricentro più basso della contrattazione, ma abbia piuttosto determinato esiti più ambigui: tra i quali quello prevalente sembra essere piuttosto una ero-

sione della contrattazione, specie nel settore *retail*. Anche nel caso francese la spinta a far lievitare quantitativamente e qualitativamente la contrattazione decentrata ha prodotto fin qui esiti incerti, e nonostante le leggi siano già in grado di supportare tale tentativo non può dirsi che i contratti aziendali abbiano fin qui decollato e scalzato quelli di settore (si vedano Treu 2017; Rehfeldt e Vincent in corso di stampa).

Ancora più ambigua nel quadro e nelle conseguenze si presenta la realtà italiana, dove a una legge favorevole (art. 8 voluto dal governo Berlusconi nel 2011) al primato della «contrattazione di prossimità» si sono affiancati decisioni e comportamenti delle organizzazioni di rappresentanza che si sono mosse in direzione ben diversa, e sostanzialmente hanno riaffermato la tradizionale struttura contrattuale. Va considerato che nel corso dell'ultima legislatura i governi non sono intervenuti direttamente sulla struttura contrattuale, e hanno operato piuttosto in direzione del rafforzamento dei contratti decentrati, senza però toccare le prerogative della contrattazione nazionale (ferma restando la presenza di quella disposizione normativa di diverso tenore, ma solo parzialmente implementata). Alcuni provvedimenti hanno reso i contratti decentrati di rilevanza «equivalente» a quelli nazionali, ma questo non ha generalmente modificato le preferenze degli attori nazionali, e non ha favorito – salvo che in alcuni casi – una contrattazione «sostitutiva».

Su queste basi possiamo ritenere che quello che abbiamo inizialmente definito come «decentramento sostitutivo» al momento si afferma solo in una parte rilevante, ma minoritaria, del sistema produttivo nell'insieme dei paesi considerati. È questo soprattutto il caso di aziende che operano come *big players* sui mercati internazionali, e che preferiscono una contrattazione su misura delle loro esigenze: una contrattazione, quando si sviluppa, che appare nettamente condizionata dalle preferenze manageriali.

Ma anche la contrattazione aziendale che abbiamo definito come «incrementale» non sembra decollare in modo significativo, nonostante alcuni esempi. Il caso più ragguardevole in questa prospettiva appare quello tedesco, nel quale la contrattazione d'impresa può aiutare la dilatazione dello spazio negoziale e concorre anche a incrementare la copertura contrattuale (si vedano le riflessioni di Schulten e Bispink in corso di stampa): in questo svolgendo sicuramente una funzione utile.

Di difficile misurazione la consistenza di questo fenomeno nel caso italiano, dove pure vengono descritti numerosi esempi di casi contrattuali si-

gnificativi (si veda ad esempio Pero e Ponzellini 2015). Sicuramente esiste un tessuto diffuso di imprese che sta facendo accordi interessanti, che introducono nuovi modelli organizzativi, risparmi nei costi e incrementi della produttività, con benefici variabili ma positivi sulla qualità del lavoro. Al di là del fatto che essi costituiscono un simbolo del dinamismo di una parte del sistema delle imprese (specie di medie dimensioni), non risulta chiaro quale sia il loro peso sugli aggregati generali, e neppure la loro idoneità ad essere un modello di riferimento positivo per le altre imprese di questi e altri settori.

È da considerare che le aziende più grandi che rientrano dentro questa tipologia in tutti i paesi considerati sono anche quelle che – almeno a certe condizioni – possono essere le più tentate di spostarsi nell'altra casella (quella del decentramento sostitutivo). Va detto che comunque il decentramento, quando davvero si verifica, rientra piuttosto nella terza opzione tipologica: quella di un «decentramento equivalente», che almeno in superficie non modifica gli equilibri contrattuali precedenti. Appare plausibile, come si ricava dai dati tedeschi, che anche in relazione a questa fattispecie si possa segnalare nella sostanza uno spostamento progressivo nell'influenza a favore degli orientamenti manageriali, mentre in questi casi il ruolo sindacale funziona in primo luogo da contenimento verso le spinte disorganizzanti.

Nell'insieme l'attività contrattuale nei diversi paesi considerati rientra in prevalenza dentro la categoria del «decentramento organizzato». Ma tale formula può risultare troppo generica e rassicurante, in quanto non consente di vedere le caratteristiche e le dinamiche di fondo presenti negli accordi di nuova generazione, come la qualità e la profondità dei contenuti negoziali. Infatti possiamo ritenere che questo ombrello uniforme contenga al suo interno esperienze anche molto diverse: così *aumenta l'eterogeneità delle situazioni e delle soluzioni negoziali a livello tanto intra che intersettoriale*. E questo spiega anche le maggiori complicazioni che va incontrando l'azione di rappresentanza collettiva.

Quando il decentramento è controllato il sistema nel suo insieme continua a funzionare, anche se a una velocità rallentata: in genere si lamenta una presa ridotta, sul piano quantitativo e/o qualitativo, della contrattazione collettiva e la tenuta e la vitalità dei contratti nazionali di settore, anche se non mancano a tale riguardo le novità e le potenzialità. Le preoccupazioni riguardano la loro capacità di mantenere la funzione *encompassing* svolta in passato. Un rilancio di questo strumento viene delineato nel contratto na-

zionale di categoria dei metalmeccanici sottoscritto in Italia a fine 2016, anche se le nuove partite contrattuali in esso tratteggiate (formazione, welfare, inquadramenti) appaiono allo stato ancora carenti di adeguate leve redistributive.

Come osservano diversi studiosi, sarebbe importante esplorare maggiormente la dimensione del decentramento come opportunità per l'azione sindacale. Essi rilevano in effetti che in alcuni casi, come ad esempio in quello tedesco, esistano esperienze positive, ma ancora minoritarie, che lo immaginano come un canale di supporto dell'*organizing* sindacale. E si può ritenere che questo dato sia confermato su scala generale, eccezion fatta per le imprese che hanno una tradizione risalente a regole istituzionali ben congegnate da tempo, con il fine di alimentare più facilmente la contrattazione decentrata e adattarla nel tempo (cosa che sembra avvenire in prevalenza in alcune porzioni di aziende italiane e poche altre).

Appare ormai matura l'esigenza di spostare il *focus* dell'attenzione dal decentramento organizzato (o disorganizzato) al «decentramento efficace» (o non efficace). Risulta preferibile misurare non solo le modalità del decentramento, ma anche le sue conseguenze qualitative. Infatti se intendiamo guardare il controllo gerarchico tra le organizzazioni di vertice e i processi in atto, questo si mostra in via di allentamento, come in genere viene lamentato (si veda in particolare Marginson 2016). Ma se invece intendiamo osservare il grado di innovatività e di estensione dei benefici messi in moto dalla contrattazione, allora serve un'ottica diversa. Il coordinamento in questo senso andrebbe letto, e misurato, sotto il profilo della capacità degli attori di plasmare e diffondere soluzioni contrattuali a misura dei principali nodi sul tappeto, e con l'obiettivo di incrementare i benefici per le imprese e i lavoratori.

Concludendo, l'estensione e la qualità del decentramento nei paesi considerati appaiono ancora oscillanti, ambigue o inadeguate, ma proprio per questo sarebbe opportuno che tale scenario venisse costruito mediante una maggiore partecipazione degli attori per renderlo più largo ed efficace. Un salto che è possibile solo se si verifica una precisa evoluzione culturale, tale da far emergere il decentramento come una possibile posta condivisa, in grado di favorire maggiori reciprocità decisionali e più significative mutualità nei benefici, chiarendo quindi quali sono i vantaggi possibili per i dipendenti, al di là del solo mantenimento dei posti di lavoro.

Appare evidente dal nostro ritratto che, per quanto importanti, i fattori

istituzionali (centrali) di accompagnamento e di promozione non risultano sufficienti a configurare un adeguato decollo di questa prospettiva. Un decollo che potrebbe essere facilitato da quel collante culturale comune che abbiamo sopra evocato. Dunque tale scenario presenta maggiori possibilità di realizzarsi solo ove decollasse un ruolo più attivo e un maggiore impegno degli attori collettivi organizzati. La loro effettiva mobilitazione riassume tutto il potenziale che ruota intorno ai «fattori sociali», i quali soli possono consentire un effettivo *upgrading* ai processi negoziali decentrati. E dunque funzionare come forza d'urto nel loro pieno decollo quantitativo e qualitativo.

Ma questi fattori sociali stentano a materializzarsi e a prendere quota. Restano forti le resistenze in una parte del mondo imprenditoriale, dove si evidenziano le difficoltà delle organizzazioni collettive nell'elaborare sintesi adeguate e riconosciute da tutti gli associati.

E tali criticità sussistono anche sul versante sindacale, dove tuttavia non mancano le novità, tra cui si segnala il documento delle confederazioni sindacali italiane del 2016, le quali spingono in modo chiaro in questa direzione, ma – va detto – con esiti nell'assetto e negli svolgimenti pratici ancora tutti da verificare. Nell'insieme però le organizzazioni sindacali europee stentano a operare una chiara scelta strategica in favore dei contratti aziendali e decentrati, sia in ragione della difficoltà di configurare come esito chiaro precisi benefici per i loro rappresentati, che a causa della prevalenza al loro interno di logiche in larga misura ancora difensive.

Lo scenario attuale, fondato sull'attivismo in ambito «micro» degli attori, mostra vitalità e limiti. In prospettiva quindi sarebbe auspicabile un impegno più forte, ma a livello «macro», delle associazioni di rappresentanza al fine di rafforzare, nella diffusione e negli esiti, le potenzialità del decentramento ben bilanciato (per alcune considerazioni in questo senso vedi Carrieri 2017).

Riferimenti bibliografici

- Ambra M.C. (2017), *Modelli nazionali o settoriali? Le relazioni industriali nel retail in cinque paesi europei*, in questo fascicolo.
- Ambra M.C., Carrieri M. (2017), *La crescente interdipendenza tra contrattazione e welfare*, in *Sviluppo & Organizzazione*, n. 278.

- Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni di rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 13-73.
- Bergamante F., Marocco M. (2017), *Il doppio livello di contrattazione collettiva in Italia: tendenze recenti*, in questo fascicolo.
- Bisio L., Cardinaleschi S., Leoni R. (in corso di pubblicazione), *Contrattazioni integrative aziendali e produttività: nuove evidenze empiriche sulle imprese italiane*.
- Carrieri M. (2017), *Migliorare il decentramento contrattuale. Come le parti affrontano questa sfida*, in Dell'Aringa C., Lucifora C., Treu T., *Salari, produttività, disuguaglianze*, Bologna, Il Mulino.
- 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.
- Marginson P., Keune M., Bohle D. (2014), *Negotiating the Effects of Uncertainty? Governance Capacity of Collective Bargaining Under Pressure*, in *Transfer*, n. 1.
- Marginson P. (2016), *La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale?*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1.
- Pedersini R., Leonardi S. (in corso di stampa), *Breaking Through the Crisis with Decentralisation? Collective Bargaining in the Eu after the Great Recession*, in Leonardi S., Pedersini R. (a cura di), *Multi-employer Bargaining under Pressure. Decentralization Trends in Five European Countries*, Decoba Project, Brussel, Etui.
- Pero L., Ponzellini A. (2015), *Il nuovo lavoro industriale tra innovazione organizzativa e partecipazione diretta*, in Carrieri M., Nerozzi P., Treu T. (a cura di), *La partecipazione incisiva. Idee e proposte per rilanciare la democrazia nelle imprese*, Bologna, Il Mulino.
- Pulignano V., Keune M. (2014), *Understanding Varieties of Flexibility and Security in Multinationals: Product Markets, Institutions Variation and Local Bargaining in European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 1, pp. 5-21.
- Pulignano V., Signoretti A. (2016), *Strategie del sindacato italiano, sistemi di flessibilità e regolazione del lavoro atipico*, in *Stato e Mercato*, n. 107.
- Rehfeldt U., Vincent C. (in corso di stampa), *The Decentralisation of Collective Bargaining in France: An Escalating Process*, in Leonardi S., Pedersini R. (a cura di), *Multi-employer Bargaining Under Pressure. Decentralization Trends in Five European Countries*, Brussel, Etui, Decoba Project.
- Rocha F. (in corso di stampa), *Strengthening the Decentralisation of Collective Bargaining in Spain. Between the Legal Changes and the Real Developments*, in Leonardi S., Pedersini R. (a cura di), *Multi-employer Bargaining Under Pressure. Decentralization trends in five European Countries*, Brussel, Etui, Decoba Project.
- Schulten T., Bispink R. (in corso di stampa), *Decentralisation of German Collective Bargaining Experiences from Metal Industry and Retail Trade*, in Leonardi S., Pedersini

- R. (a cura di), *Multi-employer Bargaining Under Pressure. Decentralization Trends in Five European Countries*, Brussel, Etui, Decoba Project.
- Traxler F. (1995), *Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralisation as a Map for Industrial Relations*, in Crouch C., Traxler F. (a cura di), *Organized Industrial Relations in Europe: What Future?*, Avebury, Adelshot.
- Treu T. (2017), *Le relazioni industriali dopo la crisi: tendenze italiane ed europee*, in *Annuario del Lavoro*, Roma, Diario del lavoro.

ABSTRACT

Questo articolo sottolinea l'importanza crescente della contrattazione decentrata nel dibattito e nelle misure legali in materia di relazioni industriali nei principali paesi europei. Il testo ricorda anche come le potenzialità della contrattazione di ambito aziendale abbiano condotto ad accordi importanti e innovativi in diverse imprese. Nello stesso tempo viene rilevato come la diffusione della contrattazione decentrata, specie di quella di maggiore qualità, sia ancora modesta e insufficiente in tutti i paesi. Per questa ragione viene ribadita l'importanza del ruolo delle grandi organizzazioni di interessi nel rafforzare azioni più mirate ed efficaci riguardo a questo oggetto.

THE RESISTIBLE RISE OF DECENTRALIZED BARGAINING

This article underlines the growing importance of decentralized bargaining in the debate and legal interventions on the evolution of industrial relations in the main European countries. This text also recall how the potential of bargaining at plant level has led to innovative and important agreements in different companies. At the same time, it is pointed out that the coverage of decentralized bargaining, especially of higher quality agreements, is still modest and insufficient. For this reason the importance of the role of large organizations in strengthening more targeted and effective actions in this area is reiterated.