

TEMA

*Il decentramento contrattuale alla prova*

## Belgio: l'alternativa tra innovazione nel dialogo sociale e ri-statatalizzazione

*Sem Vandekerckhove, Guy Van Gyes\**

### 1. Introduzione

Negli anni recenti gli osservatori internazionali hanno cambiato opinione sulla contrattazione collettiva in Belgio, considerata non più un residuo delle strutture ereditate dal passato, fondate sulle classi, ma forse l'unica alternativa istituzionale esistente a un'economia fuori controllo che appare immersa in una crisi senza fine. In realtà il Belgio ha surclassato gran parte dei paesi europei – con l'eccezione della Germania, dove la crescita è avvenuta a prezzo di una maggiore povertà e di una crescente precarietà – in termini di ripresa economica dopo la recessione del 2008-2009. Pur non essendo stato risparmiato da perturbazioni finanziarie e dalle enormi perdite del settore bancario, lo Stato belga è stato capace di farvi fronte, anche in assenza di un governo eletto nel 2011, mostrando la resilienza delle sue istituzioni.

Nel periodo 2008-2011 i governi Leterme e Van Rompuy hanno adot-

\* Sem Vandekerckhove è senior researcher presso l'Hiva - Research Institute for Work and Society dell'Università di Lovanio; Guy Van Gyes è docente di Relazioni industriali e research manager presso l'Hiva - Research Institute for Work and Society dell'Università di Lovanio dal 1999.

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 Fundacion 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.

tato alcune misure anti crisi ad hoc in materia di contrattazione collettiva, e nel 2012 il governo Di Rupo ha introdotto un certo numero di riforme strutturali che esamineremo in questo articolo. Tuttavia l'artefice del cambiamento delle regole del gioco è da considerarsi il governo Michel del 2014, dato che la coalizione di destra tra nazionalisti e neoliberalisti, con una rappresentanza cristiano-democratica indebolita, ha comportato la cancellazione dei tradizionali legami tra Stato e sindacati che passavano attraverso i socialdemocratici e i cristiano-democratici di sinistra. A defilarsi è stata anche la Feb-Vbo, che è un'organizzazione nazionale ed è la più importante federazione dei datori di lavoro, mentre la meno rappresentativa Camera di commercio fiamminga Voka si è avvicinata al partito nazionalista che sta dominando la compagine governativa e non partecipa al tradizionale dialogo sociale. Se i datori di lavoro possono compiacersi per il ravvedimento del governo in termini ideologici, il cambiamento politico ha generato un ambiente ostile alla contrattazione collettiva e ha favorito la polarizzazione ideologica.

In questo contesto, nel 2014, il governo Michel ha continuato a percorrere la via delle riforme in materia di regolazione dei salari, riforme che in altri paesi non sono riuscite a creare una rapida crescita e ad agevolare l'uscita dalla crisi. Analizzeremo i cambiamenti apportati da tali modifiche al modello tradizionale e la reazione dei partner istituzionali. A nostro avviso i margini ristretti imposti dallo Stato alla negoziazione non hanno intaccato la contrattazione collettiva e il dialogo sociale nel loro significato più ampio, e hanno favorito invece alcune innovazioni. A confermarlo è la parziale decentralizzazione che ha fatto seguito alla centralizzazione estrema quando lo Stato ha adottato la programmazione sociale semestrale.

Questo articolo è strutturato nel modo seguente: nella prima sezione descriviamo la struttura giuridica della contrattazione collettiva in Belgio, i suoi organismi principali e le regole istituzionali. Nella seconda consideriamo una tipologia di movimenti in direzione della centralizzazione e della decentralizzazione, con riferimento al caso del Belgio. Nella sezione finale giungiamo alla seguente conclusione: la struttura è rimasta in piedi ma, nel suo ambito, la tendenza alla centralizzazione si oppone a quella verso la decentralizzazione.

## 2. Il sistema tradizionale di contrattazione collettiva

### 2.1. La struttura istituzionale e giuridica della contrattazione collettiva in Belgio

Il sistema di contrattazione collettiva in Belgio è regolato dalla legge del 5 dicembre 1968 sugli accordi collettivi e le commissioni congiunte di settore, nella quale il diritto di organizzarsi e di negoziare collettivamente è riconosciuto e protetto. La negoziazione salariale è strutturata attraverso tre livelli interconnessi: il più alto, il livello nazionale, prevede accordi centralizzati intersettoriali che coprono l'intera economia; vi è poi un importante livello intermedio che copre settori specifici; infine i negoziati a livello aziendale integrano o sostituiscono la contrattazione di settore. In linea di principio gli accordi al livello più basso possono solo migliorare (dal punto di vista dei lavoratori) ciò che è stato negoziato a livello più alto; in altre parole le deroghe non sono contemplate.

A livello settoriale gli accordi collettivi sono conclusi, nell'ambito di commissioni o sottocommissioni congiunte, da tutte le organizzazioni che vi sono rappresentate. Esistono circa 165 (sotto)commissioni congiunte che prendono decisioni in materia di livelli salariali, schemi di classificazione, accordi sugli orari, sulla formazione e così via. Gli accordi collettivi di settore si applicano a tutti i datori di lavoro e i lavoratori rappresentati dalle commissioni e sottocommissioni congiunte che prendono parte ai negoziati. Quando tutte le parti firmano gli accordi di settore, un regio decreto ne dispone quasi automaticamente l'estensione legale e, pertanto, la loro applicazione è quasi sempre assicurata. La commissione congiunta di maggiore rilevanza (la commissione congiunta ausiliaria per i colletti bianchi) copre circa 400.000 dipendenti, mentre quelle di portata inferiore coprono qualche centinaio di lavoratori e talvolta non oltre un paio di aziende.

In virtù della legge del 1968, tutti i datori di lavoro membri di un'organizzazione di categoria che ha firmato un accordo collettivo a livello nazionale o di settore, o che hanno concluso di propria iniziativa un accordo collettivo, sono vincolati a tale accordo. Quando un datore di lavoro assume il vincolo, l'accordo si estende a tutti i suoi dipendenti. Ovunque svolgano la loro attività, quindi, i sindacati non rappresentano solo gli iscritti ma anche i non iscritti. Inoltre, quando questi accordi sono conclusi a livello nazionale o di settore, un regio decreto può disporre il vincolo *erga omnes*. Questa «estensione» vale solo per gli accordi collettivi conclusi negli organismi con-

giunti. Una volta che l'accordo collettivo è stato esteso, le misure in esso contenute diventano vincolanti per tutti i datori di lavoro e i lavoratori del comparto, a condizione che rientrino nel raggio d'azione territoriale e professionale dell'accordo. Un datore di lavoro non può impedire l'applicazione delle misure normative disaffiliandosi dall'organizzazione di datori di lavoro firmataria (articolo 21 della legge del 1968). L'accordo collettivo è pertanto applicabile fino a che lo stesso accordo rimane in vigore, o fino a che i suoi termini non siano riveduti determinando la revoca dell'accordo precedente.

Allo scopo di evitare conflitti tra gli accordi collettivi conclusi a livelli differenti ma riguardanti lo stesso ramo di attività, il legislatore ha stabilito una gerarchia tra gli accordi collettivi. L'articolo 51 stabilisce una gerarchia tra accordi collettivi conclusi in sede di National Labour Council (Consiglio nazionale del lavoro, *ndr*), di commissione o sottocommissione congiunta, e al di fuori di un organismo congiunto. In base a tale gerarchia, gli accordi collettivi conclusi da un organismo congiunto ma non estesi o dichiarati vincolanti per tutti da un regio decreto, sono classificati di livello inferiore rispetto all'accordo individuale sottoscritto dalle due parti. Tuttavia, l'articolo 26 della legge del 1968 stabilisce che le misure normative riferite a un rapporto di lavoro individuale (cioè i salari, l'orario di lavoro e così via) in tale accordo settoriale o nazionale privo di efficacia *erga omnes*, sono in via di principio vincolanti («ulteriormente vincolanti»), salvo che non sia stabilito altrimenti nel contratto di impiego individuale. Di conseguenza, è pratica comune nel sistema belga chiedere che l'accordo collettivo sia dichiarato giuridicamente vincolante per tutti da un regio decreto, onde evitare questo tipo di deroga.

Il vincolo della *pace sociale* obbliga le parti a non avanzare pretese addizionali concernenti le materie regolate dalla contrattazione collettiva durante il suo periodo di validità. Questo vincolo può essere espresso esplicitamente o in modo tacito. Il vincolo della pace sociale è la trasposizione nella legislazione del lavoro dei principi della legislazione civile relativa all'esecuzione dei contratti, con riferimento in particolare all'autonomia della volontà, alla forza inderogabile (vincolante) dei contratti e alla loro esecuzione nella buona fede. Le clausole della pace sociale possono essere considerate parte integrante dei provvedimenti normativi quando le modalità di enunciazione siano tali da rendere il loro raggio di applicazione più ampio di quello delle parti firmatarie. Queste ultime non sono tuttavia responsabili in ultima istanza per la condotta dei loro membri. Inoltre, quando una par-

te firmataria disattende il vincolo della pace sociale, il diritto dell'altra parte di essere risarcito è limitato. L'articolo 4 della legge del 1968 stabilisce al riguardo che, in caso di mancata attuazione degli obblighi contrattuali, i danni possono essere rivendicati da un'organizzazione solo quando l'accordo collettivo contempla specificamente questa possibilità, cosa che nella pratica non avviene mai.

## 2.2. Strumenti centralizzati del coordinamento salariale

Come accennato in precedenza, il nucleo centrale della contrattazione collettiva sul piano giuridico è il livello settoriale. Tuttavia, negli anni recenti il sistema di negoziazione dei salari, in particolare, è evoluto verso un sistema più centralizzato e coordinato, come certificato dall'alto punteggio del Belgio nell'indice di centralizzazione Ictwss (Visser 2013). Tra gli strumenti che caratterizzano il processo di negoziazione salariale vi sono:

- un salario minimo obbligatorio dal 1975, stabilito dalle parti sociali in sede di Consiglio nazionale del lavoro;
- un'indicizzazione dei salari automatica pressoché universale stabilita dagli accordi di settore, sulla base di un cardine o di un sistema di coefficiente e dell'Health Index (Indice Salute), che è una misura depurata dall'inflazione;
- una Norma salariale in vigore dal 1989, aggiornata nel 1996 e rafforzata nel 2016, proposta dal Central Economic Council (Consiglio centrale dell'economia, *ndt*) per i negoziati salariali nazionali che il «Gruppo dei dieci» conduce in modo informale due volte l'anno.

## 3. Centralizzazione e decentralizzazione del dialogo sociale in Belgio

La contrattazione collettiva in Belgio, e in particolare la negoziazione dei salari, è conosciuta per il suo alto grado di coordinamento e per l'importanza del livello settoriale delle negoziazioni. Durante la crisi dell'Eurozona, diversamente dagli altri paesi europei, non sono stati apportati significativi cambiamenti istituzionali nei meccanismi di regolazione dei salari (Vermandere e Van Gyes 2014; Dumka 2015). Tuttavia si possono registrare più recenti tendenze tanto verso la centralizzazione quanto verso la decentralizzazione, che non segnalano la presenza di riforme istituzionali significative del sistema in questione ma rappresentano comunque un cambiamento e una trasformazione.

La decentralizzazione nel contesto delle relazioni industriali significa che il processo di determinazione dei salari e di altri termini contrattuali indirizza verso il basso i livelli gerarchici della regolazione del lavoro (Soskice 1990), mentre centralizzazione significa che il processo orienta verso l'alto la gerarchia delle norme giuridiche. Tuttavia la decentralizzazione dell'autorità nei comparti dell'economia non riguarda solo il passaggio dal livello nazionale al livello aziendale, ma può anche essere attuata sul piano geografico, indirizzandosi dal livello sovranazionale a quello nazionale, dalle regioni ai livelli dell'economia locale, e anche alle categorie professionali. A variare può essere non solo la dimensione, ma anche la forma o la direzione della decentralizzazione. Possiamo distinguere i tipi seguenti: decentralizzazione *strictu sensu*, de-concentrazione, delega e derogazione. A fianco di queste chiare e formalmente identificabili tendenze alla decentralizzazione, si possono distinguere forme implicite o indirette di decentralizzazione (Tros 2001), nonché spostamenti negli equilibri di potere in seguito all'intervento dello Stato: arretramento centralizzato, astensione (deliberata), assunzione da parte dello Stato. Nella sezione che segue esamineremo queste dimensioni con riferimento allo sviluppo del sistema di contrattazione collettiva in Belgio negli anni recenti.

### 3.1. *Decentralizzazione strictu sensu*

La decentralizzazione *strictu sensu* ha luogo quando la regolazione dell'impiego collettivo si sposta dal livello più alto a quello più basso, nel caso più estremo da un accordo nazionale, intersettoriale, multiprofessionale a un accordo per un solo gruppo professionale, per un'azienda o uno stabilimento locale. Di tutto ciò esistono varie testimonianze in Belgio, dove permane una contrattazione collettiva multi-livello ma vi è una diffusa tendenza alla regionalizzazione.

Nell'ambito della struttura istituzionale descritta in precedenza, tradizionalmente si attribuisce molta importanza al livello intermedio, quello settoriale. Vi è tuttavia una notevole differenziazione tra i settori. In particolare nei settori ad alta intensità di capitale, dove il costo del lavoro è una variabile di minore importanza nella competizione tra aziende, la contrattazione aziendale e la compartecipazione agli utili sono più comuni. In altri settori, come quello della salute e del lavoro sociale, possiamo osservare il «pattern bargaining», cioè il coordinamento delle pratiche di negoziazione tra diversi settori. Vi sono poi molte forme intermedie fra la contrattazione aziendale e quella di settore.

Nella dimensione geografica, invece, emerge una tendenza più persistente alla *regionalizzazione*. È una tendenza di vecchia data: la creazione di livelli di governo autonomo regionale negli anni ottanta del secolo scorso rese necessaria l'individuazione di strumenti idonei alle nuove politiche (Ongena 2010). Nelle Fiandre fu creato un apposito canale di dialogo sociale-economico, sia per le parti sociali sia per il governo, attraverso l'istituzione di consigli regionali sociali ed economici: si tratta del Consiglio sociale e economico delle Fiandre (Serv) e del Comitato consultivo economico e sociale tripartito fiammingo (Vesoc), presieduto dal leader del governo regionale fiammingo. Il dialogo sociale e la consultazione a livello regionale non hanno portato alla conclusione di accordi collettivi regionali, come previsto dalla legge del 1968, ma ha prodotto un certo numero di patti e accordi per l'occupazione. In Vallonia la concertazione si è concentrata su una serie di «piani Marshall» del governo vallone, finalizzati a rivitalizzare l'economia e a promuovere lo sviluppo sostenibile.

Nell'ottobre 2011 è stato raggiunto un accordo politico per varare una sesta riforma dello Stato, proseguendo sulla scia del trasferimento di poteri ai governi regionali. Dal 1° luglio 2014 sono stati attribuiti alle regioni nuovi poteri in materia di mercato del lavoro, come la riduzione dei contributi sociali per specifici gruppi, il permesso retribuito per motivi di formazione e i piani per l'impiego finalizzati alle persone in cerca di occupazione, mentre la sicurezza sociale, la legislazione del lavoro, l'organizzazione del dialogo sociale e la regolazione dei salari sono rimasti di competenza federale. Oggi rientrano nella responsabilità delle regioni sia la componente «passiva» delle politiche per l'impiego (i benefici) sia la componente «attiva» (intermediazione e formazione).

Un effetto della crescente importanza del livello regionale è la collaborazione più stretta tra diverse organizzazioni dei datori di lavoro, tra le quali si distingue Voka. Dal 2012, quando la riforma dello Stato è entrata in vigore, ha preso piede una forma di concertazione ravvicinata tra le diverse organizzazioni-ombrello dei datori di lavoro – otto in totale – allo scopo di coordinare e preparare i colloqui mensili per il dialogo sociale intersettoriale ai diversi livelli. Il Dialogo intersettoriale dei datori di lavoro è coordinato dalla principale, e tuttora federale, organizzazione-ombrello dei datori di lavoro, Feb-Vbo, ma include anche alcune confederazioni di datori di lavoro specificamente regionali (Beci, Ucm, Unizo, Ewe e Voka). Anche i sindacati hanno diversi organismi di coordinamento e di predisposizione per di-

scutare internamente le diverse attività regionali e i contenuti delle negoziazioni, ma restano ancora confederati in larga misura a livello nazionale (Pasture 2000).

### *3.2. Assunzione da parte dello Stato*

Quando vi è assunzione da parte dello Stato, il processo di contrattazione bipartita è dominato dall'intervento dell'amministrazione centrale che impone una nuova regolazione del mercato del lavoro. In superficie può apparire una tendenza verso la centralizzazione, ma qui si tratta in realtà dell'equivalente belga delle misure di austerità conseguenti alla crisi che hanno frammentato la contrattazione collettiva. Due tipi di intervento sono di particolare importanza: il monitoraggio più stretto del coordinamento salariale e la gestione dei piani di pensionamento.

Nel periodo 2011-2012 il Belgio è stato attaccato dai mercati finanziari ed è finito sotto la stretta supervisione del semestre Ue. I politici e il governo, congelando temporaneamente il conflitto comunitario, hanno assunto la guida di un programma di austerità e di riforme strutturali centrato su tagli al bilancio, riforma del welfare, innalzamento dell'età pensionabile e moderazione salariale secondo i precetti della Norma salariale. Nel 2013 il coordinamento salariale centralizzato è finito sotto la diretta supervisione del governo, com'era già avvenuto negli anni ottanta e nei primi anni novanta del secolo scorso (Van Gyes, Terlinden e Vandekerckhove 2017). Le negoziazioni tra rappresentanti dei datori di lavoro e dei lavoratori in sede di Accordo interprofessionale (Ipa) 2009-2010 sono state difficili, e si sono infine concluse grazie alla mediazione finanziaria del governo. Dopo il rigetto dell'Ipa 2011-2012 da parte dei sindacati Abvv-Fgtb e Aclvb-Cgslb, il governo ha deciso di imporre ugualmente la bozza di accordo, facendo sì che la norma diventasse imperativa e non più indicativa. Negli anni successivi l'impatto dell'azione governativa è andato crescendo, a scapito dell'indipendenza delle parti sociali che ha raggiunto il punto più basso nel periodo 2013-2014. Non essendo stata raggiunta una bozza di accordo, il governo ha deciso unilateralmente di non consentire aumenti salariali che superassero l'indicizzazione automatica. Nel biennio 2015-2016 c'è stato un ribaltamento, con il piano imposto dal governo che mirava ad evitare l'indicizzazione del 2 per cento, e che lasciava spazio a un trascurabile 0.5 per cento affidato alla contrattazione di settore. Queste misure di moderazione salariale hanno avuto

come sfondo il perdurante dibattito sull'indicizzazione automatica dei salari (Nbb, 2012) e sulla possibile revisione della legge del 1996, anche in risposta alle raccomandazioni del Semestre europeo dal 2012 in poi. Nel dicembre 2016 il governo Michel ha infine proposto una nuova e più stringente revisione della legge del 1996 – poi adottata dal Parlamento nel marzo 2017 –, che ora è stata esplicitamente vincolata all'evoluzione della massa salariale a livello aziendale. Questa nuova Norma salariale fa riferimento allo «storico handicap competitivo» (chiamato anche «gap salariale») risalente a prima del 1996, che deve essere riparato non appena la crescita economica lo consenta. La stima di questo «gap», tuttavia, rimane controversa.

Durante gli anni settanta e ottanta del secolo scorso, il dibattito sul fine carriera è stato parte di una discussione più ampia sull'occupazione giovanile che portò alla creazione di generosi schemi di pensionamento anticipato (Struyven e Pollet 2015). Nel corso degli anni novanta le questioni legate alla sostenibilità finanziaria del sistema pensionistico hanno ribaltato questa logica. Nel 2006 fu realizzata una prima riforma con il cosiddetto Patto di generazione, che il governo Verhofstadt riuscì a imporre con fatica dopo la ricusazione del piano da parte sindacale. Il successivo governo Di Rupo (2011-2014) mise a punto il «Patto di generazione bis», che fissò a 52 anni l'età minima del pensionamento anticipato in caso di esuberi collettivi, a 60 anni in caso di accordi collettivi e a 62 in caso di richiesta individuale. A ottobre 2014 il nuovo governo Michel, formato da una coalizione di centro destra, annunciava il suo programma nel quale la riforma delle pensioni sarebbe stata uno dei punti centrali. La riforma non figurava nel manifesto di nessun partito, ma assecondava piuttosto le pressioni della Commissione europea. L'età del pensionamento è stata fissata a 66 anni entro il 2025 e a 67 entro il 2030, e quella del pensionamento anticipato a 63 anni entro il 2018. La misura ha avuto un riscontro positivo da parte dei datori di lavoro e ha provocato invece la dura resistenza – comprensiva di scioperi e manifestazioni – da parte sindacale.

### *3.3. Decentralizzazione*

La decentralizzazione consiste nella creazione di nuovi organismi congiunti di negoziazione allo stesso livello, rilevando poteri e responsabilità dagli organismi precedenti. Questa è una tendenza chiara e perdurante in Belgio, legata al buon funzionamento delle commissioni congiunte e al-

l'armonizzazione degli statuti del lavoro, e finalizzata – secondo il ministro del Lavoro Kris Peeters – a «incrementare e modernizzare» la contrattazione collettiva.

Negli anni recenti sono aumentati gli sforzi per riformare un certo numero di commissioni congiunte, onde rivederne e aggiornarne il raggio d'azione e la copertura come stabilito dagli articoli da 35 a 38 della legge del 1968. Eventi importanti a questo riguardo sono stati lo smembramento, nel 2015, della più grande commissione congiunta dei colletti bianchi, la n. 218 denominata «ausiliaria», la sua fusione con l'altra commissione congiunta «ausiliaria» n. 200, e il riconoscimento di sottocommissioni informali nel settore dei trasporti e della logistica n. 140, al fine di evitare la compravendita fra commissioni congiunte in relazione alle attività logistiche. Oggi il sistema di contrattazione collettiva in Belgio comprende quaranta commissioni congiunte e quaranta sottocommissioni per i colletti blu, venti commissioni congiunte e tre sottocommissioni per i colletti bianchi, sessantatre (sotto)commissioni miste.

Si può tuttavia ritenere che il cambiamento più importante sia dovuto alla (parziale) armonizzazione degli statuti del lavoro tra colletti bianchi e colletti blu, che sono profondamente radicati nel sistema della contrattazione collettiva. Con il termine imposto dalla Corte costituzionale, che ha agito da «spada di Damocle», è stato infine raggiunto un compromesso nel luglio 2013. La riforma principale nel breve periodo è il ricorso a una procedura di licenziamento unica per tutti i lavoratori dipendenti, siano essi colletti bianchi o colletti blu. Questa prassi ha riaperto il dibattito sulla fusione delle commissioni congiunte dei colletti bianchi e dei colletti blu, specie nel settore manifatturiero. Ma la questione delle fusioni riguarda anche l'attuale struttura interna dei sindacati, che di norma tengono separate le federazioni di settore dei colletti bianchi e dei colletti blu. Un esempio di questo movimento di concentrazione sul campo è la decisione, assunta dalle commissioni congiunte dei colletti bianchi e dei colletti blu dell'industria petrolifera, di negoziare entrambe (n. 117 e n. 211) in un unico incontro comune.

### *3.4. Derogazione*

La derogazione si riferisce agli accordi collettivi sottoscritti a livello aziendale che si discostano dagli standard concordati collettivamente a un livello più alto. Questo processo è agevolato dalla necessità di includere clausole procedurali di derogazione, che consentono l'«opt-out» (le cosiddette clau-

sole di recesso, *ndt*), negli accordi collettivi di livello superiore. In controtendenza rispetto all'uso crescente di tali pratiche ovunque in Europa, in Belgio la derogazione sembra destinata a scomparire.

Come spiegato in precedenza, la derogazione dagli accordi collettivi di livello superiore è possibile solo quando è prevista esplicitamente nelle clausole di apertura, oppure nel caso che gli accordi non siano resi vincolanti per tutti da un regio decreto. Tuttavia, data la pervasività della pratica dell'estensione per legge, gli standard (salariali) a livello aziendale sono necessariamente più alti di quelli del livello settoriale, e poiché il salario minimo nazionale deve essere rispettato in tutti i momenti (Keune 2010), la derogazione resta un'eccezione ed è legata all'introduzione di nuovi benefici. Anche le clausole di avversità menzionate da Keune nel suo studio sul Belgio del 2010 hanno avuto scarsa diffusione negli ultimi anni.

### 3.5. *Arretramento centralizzato*

Arretramento centralizzato significa abolizione, non continuità o ridimensionamento di norme sostanziali a livello centralizzato o anche superiore, in modo che siano le unità decisionali di livello più basso a colmare il divario normativo. Come nel caso della derogazione, questa fattispecie non sembra caratterizzare il sistema di contrattazione collettiva belga negli anni recenti. Al contrario i negozianti di settore, visti i margini ristretti e le limitate opportunità disponibili nella contrattazione salariale, sembrano orientarsi verso nuove modalità. Tra queste vi sono lo sviluppo di schemi pensionistici professionali in aggiunta a quelli (piuttosto bassi) fissati dalla legge nel settore privato, la sperimentazione di «accordi innovativi», e l'istituzione di fondi per il «lavoro sostenibile».

Nel contesto della strategia di incentivi lanciata da Di Rupo a fine 2013, una nuova legge stabilisce che a livello settoriale occorre raggiungere un accordo sull'innovazione entro il primo anno dalla sottoscrizione di un Ipa, prevedendo anche un rapporto sui risultati dell'innovazione e impegni precisi per migliorare l'innovazione in base a un punteggio e a una serie di obiettivi prefissati. A fine 2014 circa 22 commissioni congiunte avevano sottoscritto un accordo sugli obiettivi richiesti. Alcuni settori conteggiavano solo i miglioramenti già ottenuti, ma altri, come la chimica, integravano le strategie di innovazione con il dialogo sociale, e affidavano all'organizzazione del lavoro il compito di migliorare il lavoro sostenibile e la competitività.

A livello nazionale, la storia del Consiglio nazionale del lavoro segue altre

direzioni. A causa della pressione politica e delle tensioni tra le parti sociali sulla governance macroeconomica, il suo ruolo come promotore di nuove regolazioni è assai limitato. Gli accordi collettivi nazionali sono diventati più tecnici rispetto al passato, e sono orientati soprattutto a integrare le decisioni del governo (ad esempio in materia di riforma dei sistemi di congedo e di pensionamento anticipato). Tuttavia sono stati firmati alcuni accordi più sostanziosi, ad esempio quello sul lavoro interinale sottoscritto nel luglio 2013.

### *3.6. Astensione deliberata o delega*

Due concetti che producono risultati analoghi ma hanno motivazioni differenti sono la delega e l'astensione (deliberata). La delega consiste nel demandare il potere di contrattazione ai livelli inferiori, che acquisiscono l'indipendenza di decidere in proprio alcune materie, pur restando sotto il controllo del livello superiore. Questa modalità può essere definita «empowerment», poiché gli attori locali o di livello inferiore sono investiti esplicitamente di potere decisionale, mentre l'intervento o l'accordo centrale stabilisce le procedure e i margini di consultazione/contrattazione a livello locale. Astensione (deliberata) significa che il livello superiore si astiene dall'assumere nuove materie, o che tali materie sono esplicitamente affidate ai livelli inferiori di contrattazione e di regolazione senza alcun obiettivo di controllare il processo. In Belgio hanno preso piede entrambe queste modalità: l'assunzione da parte dello Stato della contrattazione collettiva nazionale da un lato (che sarebbe più vicina all'astensione), e le strategie di innovazione dall'altro (più vicine alla delega), sono servite da stimolo alle aziende per agire indipendentemente e hanno portato a una proliferazione di accordi aziendali in aggiunta alle iniziative settoriali o nazionali. Nel primo periodo della crisi, le misure straordinarie sulla disoccupazione temporanea (per i colletti bianchi) richiedevano già lo sviluppo degli accordi aziendali. E la perdurante moderazione salariale non ha fatto che rafforzare la tendenza alla negoziazione di benefici salariali addizionali a livello aziendale nei settori più forti e nelle imprese più grandi (ad esempio l'accordo collettivo nazionale n. 90 sulle gratifiche collettive nel 2008).

Anche il dialogo sociale a livello aziendale ha acquisito maggiore importanza. Nelle imprese belghe la rappresentanza dei lavoratori è prevista sotto forma di diritti di informazione e consultazione attraverso i Consigli

d'azienda e le Commissioni Osh (Occupational Safety and Health, Salute e sicurezza nei luoghi di lavoro, *ndt*). Una terza forma di rappresentanza formalizzata nei luoghi di lavoro consiste nella delega sindacale, che è il principale attore responsabile della contrattazione per gli accordi aziendali (insieme all'organizzazione sindacale autorizzata la cui firma è prevista dalla normativa vigente). Come è avvenuto nei primi anni ottanta e a metà degli anni novanta del secolo scorso, la difficoltà di fare accettare e di attuare le politiche di austerità (vedi flessibilizzazione, moderazione salariale) ha generato nuovi diritti e opportunità di consultazione per i rappresentanti dei lavoratori, in questo caso ad esempio in materia di prevenzione dei rischi psicosociali.

Un'altra innovazione riguarda l'obbligo per le aziende di promuovere piani di occupazione per i lavoratori più anziani. Con questa nuova iniziativa sono stati attribuiti diritti di consultazione al Consiglio d'azienda, o in sua assenza ad altri organismi di rappresentanza dei lavoratori. Il governo Di Rupo e il Consiglio nazionale del lavoro hanno messo a punto un accordo quadro per i piani di occupazione a livello aziendale. L'Accordo collettivo nazionale n. 104 del giugno 2012 indica una lista aperta di iniziative che i datori di lavoro dovrebbero adottare all'atto della definizione di un «piano annuale aziendale per l'occupazione finalizzato all'assunzione e/o al mantenimento in azienda dei lavoratori con 45 o più anni di età», a condizione che i datori di lavoro negozino tale piano con i rappresentanti dei lavoratori o informino i lavoratori nelle imprese di piccola o media dimensione. Le imprese con meno di venti dipendenti sono esentate da questo obbligo.

#### 4. Conclusioni

Se consideriamo il sistema della contrattazione collettiva in Belgio negli anni recenti nella prospettiva del dibattito su decentralizzazione e centralizzazione, dobbiamo in primo luogo rivedere la posizione globale del Belgio, classificata come una di quelle più centralizzate nel confronto internazionale. Tradizionalmente il livello settoriale – piuttosto che il livello nazionale – è sempre stato molto importante. Dal 1996 in poi ha guadagnato importanza, ma è stato poi assunto dallo Stato in seguito alla crisi del 2009.

Tuttavia la struttura di governance multi-livello ha consentito a molti settori importanti di avere una contrattazione aziendale nel contesto di una cornice settoriale di regolazioni di base (ad esempio nella chimica, nel comparto bancario, e così via). Inoltre la contrattazione multi-datoriale è sempre stata ben organizzata e pervasiva, anche se affidata spesso a commissioni congiunte sub-settoriali. La gerarchia tra i differenti livelli e l'alta copertura ai livelli centrali sono sempre state rispettate e incentivate da strumenti normativi, che hanno respinto le clausole di apertura e promosso l'estensione *erga omnes*.

In questo sistema la forza dei sindacati – in termini di iscrizioni, attivismo e rappresentanza nei luoghi di lavoro – ha costituito un fattore cruciale. Non è quindi un caso se, in un contesto del genere, l'attore politico intenzionato a intervenire in un sistema così organizzato non intenda optare per la decentralizzazione – che metterebbe solo in contrasto le parti sociali in molte articolazioni locali, con esiti imprevedibili sull'equilibrio dei poteri – ma scelga piuttosto l'intervento dello Stato. A questo riguardo le tendenze alla centralizzazione, spesso menzionate in relazione alla storia recente del dialogo sociale in Belgio, sono meglio interpretabili come un attacco diretto a quella autonomia delle parti sociali, tradizionalmente enfatizzata, che riguarda in particolare l'organizzazione in materia di regolazione dei salari e delle condizioni di lavoro. Il controllo più stretto, la direzione dall'alto, il disconoscimento della contrattazione collettiva e del dialogo sociale sono in ascesa da quando i governi del Belgio – sotto la sorveglianza europea, probabilmente – hanno optato per un programma di austerità. In altre parole, i governi hanno optato per una forma più radicale di intervento dello Stato, dato che la decentralizzazione non può garantire le riforme neoliberiste che sono state avanzate in materia di flessibilizzazione e di moderazione salariale in un contesto fortemente organizzato com'è quello del Belgio, e può addirittura rivelarsi controproducente per i loro programmi.

Tutto ciò non significa che il sistema organizzato del dialogo sociale e della contrattazione collettiva sia scomparso. Piuttosto tende a riproporsi, forse temporaneamente, sotto forma di approccio minimale. Invece del dialogo sociale bipartito che, come in precedenza, agiva come regolatore a fianco della politica, si assiste oggi a una continua schermaglia tripartita, che corregge o integra nella fase realizzativa il flusso di regolazioni gestite dal governo in materia sociale e di lavoro. Anche se i risultati della con-

trattazione collettiva sono limitati, le stesse strutture istituzionali non hanno subito eccessive alterazioni. Inoltre, i margini ristretti della contrattazione collettiva a livello nazionale e settoriale hanno portato a nuove forme di decentralizzazione del sistema, che non è più diretto e prestabilito dallo Stato, e forse sfugge più facilmente all'attenzione del radar internazionale.

- La perdurante moderazione salariale e i recenti congelamenti delle retribuzioni sono stati elusi parzialmente, ma certamente in modo intenzionale, con la negoziazione di benefici alternativi (eco-voucher, automobili aziendali, pensioni integrative legate alla qualifica professionale) e soprattutto con la retribuzione collettiva variabile. Quest'ultima è una forma di decentralizzazione organizzata, dato che tutte le parti concordano a livello centrale quali tipi di premi o di benefici siano vincolati o meno alla normativa salariale.

- Le riforme del lavoro sono accompagnate da diritti supplementari di informazione e di consultazione nei luoghi di lavoro, non allo scopo di modificare le nuove regolazioni ma per guidarle, sostenerle, controllarle e monitorarle in via procedurale.

- Il più delle volte queste tendenze alla decentralizzazione sono organizzate e inquadrate all'interno di accordi di livello più alto (vedi il sistema di inglobamento nel settore metalmeccanico). In certi casi, tuttavia, sono anche il risultato di un'abdicazione o di un'astensione del livello più alto (si possono menzionare le regolazioni relative al lavoro notturno nell'e-commerce). Tuttavia, la derogazione e le clausole di apertura non fanno parte di questa tendenza alla decentralizzazione, e i settori sono riusciti a mantenere almeno il ruolo di intermediazione.

Piuttosto che essere decentralizzata, la contrattazione collettiva in Belgio è gestita e rimpiazzata dall'assunzione da parte dello Stato e dalle misure di austerità. Questa centralizzazione dello Stato, tuttavia, ha alimentato tanto l'attrattiva della «decentralizzazione organizzata» (astensione deliberata, delega) quanto la de-concentrazione. In questo modo la moderazione salariale imposta dall'alto risulta temperata a livello locale, il programma di dialogo sociale nei luoghi di lavoro segue vie innovative e l'attuazione della riforma è soggetta a supervisione. Per effetto di tutto ciò, il sistema stratificato di governance delle relazioni industriali in Belgio è diventato ancora più complesso, anche se la sua indipendenza è stata in parte vanificata dalle politiche neoliberiste.

## Riferimenti bibliografici

- Bulté S., Struyven L. (2013), *The Belgian Labour Market after 5 Years of Crisis: Never Before has the Degree of Job Creation been so Low*, DynaM Analysis, dicembre 2013.
- Cox G. (2013), *De plaats van het interprofessioneel akkoord (Ipa) in het sociaal overleg*, in *Nieuw arbeidsblad*, vol. 2, n. 1, pp. 29-40.
- Dumka I.-F. (2015), *Coordinated Capitalism and Monetary Union: Wage Bargaining and Social Partnerships in the Euro-Era*, Political science dissertation, University of Victoria, Australia.
- 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.
- Nbb (2012), *Indexation in Belgium: Scale, Nature and Consequences for the Economy, and Possible Alternatives*, Discussion note.
- Oecd (2017), *Employment Outlook 2017*, Parigi, Oecd.
- Ongena O. (2010), *Een geschiedenis van het sociaaleconomisch overleg in Vlaanderen (1945-2010) 25 jaar SERV*, Gand, Academia Press.
- Soskice D. (1990), *Wage Determination: The Changing Role of Institutions in Advanced Industrialised Countries*, in *Oxford Review of Economic Policy*, vol. 6, n. 4, pp. 36-61.
- Tros F.H. (2001), *Arbeidsverhoudingen: decentralisatie, deconcentratie en empowerment*, in *Tijdschrift voor Arbeidsvraagstukken*, vol. 17, n. 4, pp. 304-318.
- Van Gyes G., Terlinden L., Vandekerckhove S. (2017), *Belgian Social Dialogue since the Crisis: the Ups-and-downs of an Organised System of Industrial Relations*, in Gardanovich I., Molina O. (a cura di), *Talking through the Crisis: Social Dialogue and Industrial Relations in Selected Eu Countries*, Ginevra, Ilo, pp. 59-82.
- Vermandere C., Van Gyes G. (2014), *Belgium: Changes to Wage-Setting Mechanisms in the Context of the Crisis and the Eu's New Economic Governance Regime*, National Contribution, Comparative Analytica Report, EurWork, Dublino, Eurofound.
- Visser J. (2013), *Wage Bargaining Institutions – from Crisis to Crisis*, *European Economy*, Economic papers n. 488, Bruxelles, European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs.

## Allegato

Tab. 1 – Programmazione nazionale intersettoriale del Gruppo dei dieci, 1997-2018

PERIODO	FORMA GIURIDICA	NORMA SALARIALE	INDICIZZAZIONE
1997-1998	LEGGE	6.1%	COMPLESSIVO
1999-2000	ACCORDO	5.9%	COMPLESSIVO
2001-2002	LEGGE	6.4-7% (A SECONDA DEL SETTORE E DELLA PERFORMANCE ECONOMICA)	COMPLESSIVO
2003-2004	ACCORDO	5.4%	COMPLESSIVO
2005-2006	ACCORDO	4.5%	COMPLESSIVO
2007-2008	ACCORDO	5%	COMPLESSIVO
2009-2010	ACCORDO	250 EURO (AUMENTO NETTO, DI CUI 125 EURO NEL 2009)	GARANTITO
2011-2012	LEGGE	0.3% (DI CUI 0% NEL 2011)	GARANTITO
2013-2014	ACCORDO	0%	GARANTITO
2015-2016	LEGGE	0.5% (DI CUI 0% NEL N 2015) + 0.3% NETTO	SALTATA UN'INDICIZZAZIONE
2017-2018	ACCORDO	1.1%	GARANTITO

ABSTRACT

*Il Belgio è conosciuto per il suo sistema di regolazione dei salari fortemente istituzionalizzato e per la sua radicata cultura di dialogo sociale. Tuttavia i recenti cambiamenti politici e la pressione economica esterna hanno messo in discussione il modello tradizionale. La nostra ipotesi di lavoro è che, pur rimanendo intatta la struttura istituzionale, si sia creata una frattura tra l'estrema centralizzazione legata al tentativo da parte dello Stato di acquisire la regolazione dei salari a livello nazionale, da un lato e, dall'altro, l'innovazione del dialogo sociale a livelli decentrati come reazione al restringimento dei margini di negoziazione. Il paradosso è che le riforme mirate a liberalizzare l'economia hanno reso più complessa la contrattazione collettiva, e ne hanno ridotto l'indipendenza.*

SOCIAL DIALOGUE INNOVATION VERSUS THE STATE TAKE-OVER  
OF COLLECTIVE BARGAINING IN BELGIUM

*Belgium is known for having a strongly institutionalized wage setting system and a deeply rooted culture of social dialogue. Recent political changes and external economic pressure however have challenged the traditional model. We argue that while the institutional framework remained intact, there is an institutional split with extreme centralization linked to the state take-over of national level wage setting on the one hand, and innovation in social dialogue at decentralized levels as a reaction to the tightening of the negotiation margins. The paradox is that the reforms, intended to liberalize the economy, have made collective bargaining more complex, and restricted its independency.*

[Traduzione di Carlo Gnetti]