

TEMA

Il coordinamento della contrattazione

La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale?

*Paul Marginson**

1. Premessa

La contrattazione settoriale *multi-employer* (che coinvolge una molteplicità di datori di lavoro, *ndt*), che in Europa occidentale costituisce il caposaldo della regolamentazione del lavoro, nell'attuale crisi economica è oggetto di pressioni e attacchi da parte delle autorità pubbliche nazionali e internazionali in quanto considerata rigida e limitativa della flessibilità del mercato del lavoro. Ciò è ancor più vero nei paesi del Sud Europa dove le riforme del mercato del lavoro sono state un elemento chiave delle politiche interne di svalutazione per ottenere un adeguamento economico nell'eurozona a regime di cambi fissi. Le riforme sono state imposte o comunque formulate sotto una forte pressione delle istituzioni internazionali: Commissione europea, Banca centrale europea (Bce), Fondo monetario internazionale (Fmi). Una delle conseguenze di queste riforme è stata quella di minare la capacità di governance degli accordi di settore (e intersettoriali) favorendo quelli conclusi a livello aziendale. Infatti, nonostante salari e contrattazione collettiva siano fuori della competenza Ue – ai sensi dell'articolo 153 del suo Trattato –, il *Six Pack*, che – adottato dal Consiglio europeo nell'ottobre 2011 – regola la nuova governance economica, prevede la sorveglianza della politica salariale nell'Ue e individua nelle riforme della contrattazione salariale una delle leve principali a correzione degli squilibri macroeconomici interni (Erne 2012).

Di fronte a questo attacco così violento sarà utile ricordare come la contrattazione *multi-employer* porti benefici tanto per lo Stato quanto per

* Paul Marginson è direttore della Industrial Relations Research Unit (Irru) e docente di Relazioni industriali presso la Warwick Business School (Wbs), Università di Warwick.

La prima versione dell'articolo è stata pubblicata in inglese nell'*European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 2, 2015, pp. 97-114.

i soggetti privati coinvolti, ossia associazioni datoriali e organizzazioni sindacali (Sisson 1987). Tali benefici riguardano sia l'esercizio della delega per la regolamentazione generale del mercato del lavoro e delle condizioni di lavoro, sia il mantenimento della pace sociale. Come ha osservato Crouch (1993), nei paesi dell'Europa occidentale, che egli definisce come neocorporativi, accade che «questi gruppi [le associazioni datoriali e i sindacati], in cambio del riconoscimento dei loro accordi privati, assumano lo status virtuale di autorità pubblica, concorrendo a farsi carico degli oneri dello Stato» (p. 7). Gli Stati, dal canto loro, hanno dato sostegno agli accordi *multi-employer* (Traxler *et al.* 2001) con meccanismi di estensione che ampliano giuridicamente la copertura dei contratti a tutte le imprese (e ai lavoratori) in un settore o territorio secondo il principio giuridico di *maggior favore* in base al quale gli accordi di livello più basso possono essere soltanto migliorativi rispetto agli standard fissati dagli accordi conclusi a livelli più elevati.

Determinanti per l'efficacia degli accordi di contrattazione *multi-employer* sono l'ampiezza e le modalità con cui sono articolati (Crouch 1993) o coordinati (Traxler *et al.* 2001) sia verticalmente, tra i diversi livelli (intersectoriale, settoriale e aziendale), sia in senso orizzontale, tra le unità di contrattazione (per esempio, settori e territori). Considerando il piano verticale, il coordinamento efficace permette ai livelli di rappresentanza nazionale e/o settoriale delle organizzazioni datoriali e dei sindacati sia di poter impostare un'azione strategica, sia di indirizzare la propria membership verso una linea d'azione. Il coordinamento è ben diverso dalla centralizzazione che, secondo Crouch, ha invece una taratura insufficiente perché movimenti sindacali efficaci devono essere forti tanto a livello centrale (nazionale) quanto a livello decentrato (posto di lavoro o azienda). Allo stesso modo, in settori dominati da grandi imprese la forza dei datori di lavoro risiede sia ai livelli associativi superiori sia a quelli aziendali. Con particolare riferimento ai sindacati, Crouch sottolinea la natura a due vie di questa interdipendenza: viene riconosciuta la possibilità d'azione autonoma del livello locale, che però è definita in un quadro di regole e deleghe stabilite a livello centrale (1993, pp. 54-55). Dal momento che il termine «articolazione» coglie bene l'idea di una relazione bi-direzionale, viene qui usato con riferimento al piano verticale del coordinamento. L'articolazione tra i livelli è rafforzata dal fondamento giuridico del principio di maggior favore e dalla possibilità di estensione dei contratti collettivi.

Il coordinamento orizzontale può assumere forme diverse (Traxler *et al.* 2001): a) con le organizzazioni di vertice dei datori di lavoro e dei sindacati, come nei Paesi Bassi o in Spagna; b) tramite un modello di contrattazione guidato da un settore apripista, ben organizzato, ad esempio quello metalmeccanico nel caso della Germania e oggi anche della Svezia; c) su una base a guida statale, come in Francia; d) per la conclusione di accordi centrali, come in Belgio (o in Svezia, fino al 1990). Traxler *et al.* (2001) dimostrano come le differenze nel coordinamento tra accordi, sul piano orizzontale o verticale, comportino effetti in termini economici. In particolare, identificano un modello di contrattazione con coordinamento orizzontale in regimi di contrattazione settoriale che determina un costo del lavoro ed esiti salariali in linea con la competitività economica. Risultati in linea con la competitività sono anche probabili nel caso di un'articolazione verticale ben definita tra i livelli. A tal riguardo, esiste una differenza importante tra i paesi dell'Europa centro-occidentale e settentrionale, ma anche con l'Italia e la Slovenia, dove i meccanismi di articolazione sono ben specificati, e i paesi mediterranei (eccetto l'Italia) o i più importanti paesi dell'Europa centro-orientale come la Romania, dove invece non lo sono.

La tendenza dominante nell'ultimo quarto di secolo verso un decentramento della contrattazione (Marginson, Sisson 2004; Traxler 1995), risultato della pressione esercitata dai datori di lavoro, pone sfide cruciali all'articolazione tra i livelli. Il decentramento ha comportato uno spostamento del centro di gravità della contrattazione collettiva verso i livelli più bassi, dall'intersettoriale al settoriale (in quei paesi in cui gli accordi a livello centrale erano, o continuano a essere, conclusi) e, soprattutto, dal livello settoriale verso quello aziendale. Traxler distingue tra due percorsi: «organizzato», nel caso in cui il decentramento prenda forma all'interno di parametri stabiliti dagli accordi di settore (e/o intersettoriali), e «disorganizzato», dove gli accordi di contrattazione *multi-employer* sono stati spazzati via a vantaggio di quelli *single-employer* (che coinvolgono un solo datore di lavoro, *ndt*). Nell'Europa occidentale, a eccezione del Regno Unito, è stata predominante la prima traiettoria. Qui la negoziazione di livello aziendale e di singolo posto di lavoro è divenuta via via più praticabile, allo stesso tempo gli accordi settoriali e intersettoriali sono diventati meno rigidi e con funzioni più di cornice. Perciò, all'aumentare del peso del livello aziendale rispetto a quello settoriale, l'efficace articolazione tra i due livelli diventa una questione sempre più decisiva per la futura fattibilità dei contratti coordinati *multi-employer*.

L'articolo prende in esame gli sviluppi a medio termine e più recenti della contrattazione *multi-employer* e del suo coordinamento approfondendo tre argomenti principali. Innanzitutto, anche prima che la crisi avesse inizio, le pressioni verso il decentramento avevano condotto a un logoramento e/o a una riconfigurazione dei meccanismi di articolazione tra i livelli, riducendo – almeno potenzialmente – la capacità di azione strategica a livello nazionale delle organizzazioni datoriali e sindacali in materia di regolamentazione complessiva dei salari e delle condizioni di lavoro. Ci sono tuttavia importanti differenze tra i paesi in relazione alla natura e alla portata dei cambiamenti intervenuti. In secondo luogo, la crisi incide pesantemente sull'evoluzione dell'articolazione tra i livelli e, più in generale, sugli accordi *multi-employer*. Anche in questo caso ci sono differenze tra paesi: in alcuni i cambiamenti recenti sono frutto di una concertazione tra datori di lavoro e sindacati, in altri i cambiamenti sono stati molto dibattuti e/o imposti dai governi, spesso costretti a loro volta dalle istituzioni internazionali. In questi ultimi, che includono i paesi in cui i meccanismi di articolazione erano storicamente deboli, si riscontrano adesso chiari segnali di un vero e proprio attacco frontale alla contrattazione *multi-employer*. In terzo luogo, l'integrazione europea economica e di mercato esercita una spinta verso nuove forme di coordinamento orizzontale, di livello transnazionale, incentrate sui salari. Questa pressione si è intensificata in seguito alla crisi. Tuttavia, invece di adottare politiche di sostegno al coordinamento transnazionale, le autorità pubbliche europee e nazionali hanno intrapreso soluzioni che conducono a esiti opposti. Le tre sezioni che seguono analizzano, nell'ordine, questi tre aspetti attingendo a dati secondari per l'illustrazione di ciascuno. La seconda sezione si basa su aggiornamenti pubblicati da *Eurofound's European Industrial Relations Observatory* (d'ora in avanti EurWork)¹. L'ultima sezione trae alcune conclusioni.

Il lavoro si concentra soprattutto sull'Europa continentale, occidentale e del Nord, dove gli accordi di contrattazione *multi-employer* sono predominanti. L'Irlanda, così come il Regno Unito, è esclusa dall'analisi in quanto gli accordi di livello settoriale non sono prevalenti, malgrado gli accordi nazionali abbiano rivestito una certa importanza tra il 1986 e il 2009. Tra i paesi dell'Europa centro-orientale solo in Romania e in Slovenia sono pre-

¹ Per risparmiare spazio, le fonti dell'Euro non sono incluse nei riferimenti bibliografici. Sono disponibili presso l'autore su richiesta.

senti accordi di contrattazione *multi-employer* con un'ampia copertura per i lavoratori²; per questi due paesi vengono esaminati gli sviluppi indotti dalla crisi.

2. Erosione e riconfigurazione

La relazione tra livelli della contrattazione *multi-employer* è sostenuta dal principio di maggior favore; sul piano normativo, come è il caso dell'Europa occidentale continentale, o grazie ad accordi-quadro, come per i paesi nordici. Prima che la crisi esplodesse, un'alterazione formale nella gerarchia dei contratti, incentrata, come già detto, sul principio del maggior favore, costituiva un'eccezione piuttosto che una regola. Da questo punto di vista un'anomalia era rappresentata dalla Francia. Qui la legge Fillon del 2004 aveva capovolto il principio di maggior favore dando priorità agli standard definiti negli accordi di livello aziendale rispetto a quelli stabiliti dagli accordi di settore, a eccezione dei salari minimi e degli inquadramenti professionali. Altrove, come nel caso della Germania, i datori di lavoro hanno spinto affinché venisse modificato il principio di maggior favore concentrando le argomentazioni sul *trade-off* tra occupazione e condizioni e termini contrattuali del lavoro (Ilsoe *et al.* 2007) pur senza l'ancoraggio a una modifica normativa. Nella pratica, tuttavia, in Germania come in altri paesi, il principio di maggior favore è stato adombrato *de facto* nel momento in cui nell'agenda politica l'occupazione ha assunto un peso maggiore rispetto a quello della contrattazione. In un'epoca in cui la competitività ha scalzato la produttività quale criterio cardine nella definizione dell'agenda contrattuale, l'occupazione ha assunto il ruolo di nuovo equivalente generale (Léonard 2001). Le diverse problematiche vengono discusse e negoziate in rapporto all'occupazione, comprese le concessioni in materia di retribuzione, di tempi di lavoro e di cambiamento delle pratiche lavorative. L'esempio principale è rappresentato dall'accordo di Pforzheim del 2004 nel settore

² La copertura della contrattazione collettiva nel 2008 – anno più recente per cui i dati sono disponibili per gli stati membri dell'Unione Europea – era più bassa del 45 per cento in Irlanda, ben al di sotto dei livelli prevalenti nell'Europa occidentale continentale e del Nord; in Romania e Slovenia era pari rispettivamente al 70 per cento e al 90 per cento. Il dato per la Slovacchia, dove c'è poca contrattazione *multi-employer*, era del 40 per cento. Fonte: Commissione europea (2013).

metalmecanico tedesco che costituisce uno spartiacque in quanto introduce un'ambiguità sostanziale. Esso permette infatti accordi aziendali in cui a una parte dei lavoratori è consentito lavorare un numero maggiore di ore fin tanto che ciò garantisce il mantenimento e il sostegno dell'occupazione grazie all'impegno dei datori di lavoro a preservare i livelli di produzione o a garantire investimenti (Bispinck, Dribbusch 2011).

La tendenza generale tra il 1990 e il 2000 nel rapporto tra negoziati di livello settoriale (e intersettoriale) e aziendale ha condotto al ridimensionamento sostanziale del contenuto dei primi, sempre più relegati alla mera definizione di standard – spesso minimi – o di parametri e condizioni essenziali. Le variazioni dai parametri stabiliti, ovvero gli standard effettivi e le modalità specifiche di implementazione, sono invece negoziate a livello aziendale (Marginson, Sisson 2004; Keune 2011). Considerando che l'articolazione comporta un'influenza reciproca tra livello superiore e inferiore, il decentramento ha determinato dinamiche sia di *pull down* sia di *push down*. Sviluppi non consentiti a livello aziendale sono stati successivamente introdotti da modifiche degli accordi di settore (*pull down*), e gli accordi di settore hanno aperto nuove opportunità per la negoziazione aziendale (*push down*). Un esempio di sviluppo del tipo *pull down* è il Protocollo siglato nel 1993 in Italia che adotta la struttura contrattuale su due livelli: in questo caso la competenza per la determinazione di una parte degli aumenti salariali in riferimento alla performance viene assegnata al livello aziendale e ha consolidato una prassi già in essere. Anche le misure in materia di sgravi per il sostegno all'occupazione nell'accordo Pforzheim del 2004 in Germania hanno formalizzato una pratica che si era già diffusa tra le imprese di più grandi dimensioni³.

I meccanismi sulla base dei quali il processo di decentramento è stato «organizzato» (Traxler 1995) sono numerosi e si differenziano in base al grado di coerenza con il principio di standard universalmente applicabili, che gli accordi di settore hanno tradizionalmente garantito, e nella misura in cui la regolamentazione è «completa», ovvero stabilisce in modo dettagliato gli ambiti demandati alle successive trattative aziendali. A un'estremità dello spettro si può identificare una prima tipologia: gli accordi quadro di settore che specificano i principali e fondamentali parametri, ma che prevedono un ambito di variazione nell'implementazione in eventuali negoziati aziendali.

³ L'accordo ha inoltre ristabilito il controllo del sindacato su questi accordi aziendali.

Un esempio è rappresentato dagli accordi sugli orari di lavoro che indicano, in molti paesi, il normale orario di lavoro su base settimanale, mensile o annuale, le ferie e il numero massimo di ore di lavoro straordinario, mentre gli orari di lavoro effettivi sono affidati alla trattativa aziendale.

Una seconda tipologia, che occupa nello spettro una posizione analoga, prevede clausole di apertura con variazioni che si basano su equivalenze, ad esempio attraverso l'implementazione di schemi di retribuzione variabile.

Vi è poi un terzo tipo, in cui il principio di applicabilità universale è parzialmente sospeso con accordi collettivi a due livelli che prevedono una delimitazione della competenza, di settore o aziendale, a seconda dell'argomento, come in Italia. Il livello di contrattazione aziendale, regolato dalle procedure dell'accordo intersettoriale del 1993 e da quello successivo del 2011, non è subordinato al livello settoriale: le materie affrontate nella negoziazione aziendale non sono soggette al *framework* di settore.

In un quarto tipo il principio è violato in modi differenti da clausole variamente denominate – uscita, *opt-out*, *hardship* e *discount* – che per le imprese individuali prevedono espressamente una deroga dagli standard universali stabiliti dall'accordo di settore. La proliferazione di queste imprese in alcuni paesi, Germania e Paesi Bassi in particolare, nel corso degli anni 2000 (Keune 2011) ha reso gli standard di settore sempre più spesso derogabili.

Quinto, infine, all'estremità opposta dello spettro, è il caso di accordi quadro incompleti che determinano un allontanamento dagli standard universali in quanto si basano su una differenziazione sostanziale tra aziende. I parametri chiave, come la retribuzione o l'orario di lavoro, non sono più completamente specificati e neppure rientrano nell'ambito della contrattazione aziendale. Come in molti accordi di settore francesi, ad esempio, è previsto esclusivamente un aumento dei salari minimi piuttosto che un aumento più complessivo (Howell 2009).

Non tutti i paesi con accordi di contrattazione *multi-employer* si sono tuttavia avviati lungo questa traiettoria. Spagna, Grecia e Portogallo se ne discostano poiché mancano di meccanismi ben definiti che articolano la contrattazione di livello settoriale (e/o intersettoriale) e aziendale (Traxler *et al.* 2001). La Spagna ha sperimentato una crescita dell'incidenza e della portata della contrattazione aziendale ma su una base che è alquanto autonoma e non governata dalle misure previste dagli accordi di settore. In Grecia e in Portogallo fino a poco tempo fa la contrattazione era rimasta ampiamente

delimitata al livello intersettoriale e/o settoriale, con una relativamente scarsa negoziazione di livello aziendale e poche procedure di regolazione di livello superiore.

Studi recenti sulla contrattazione collettiva in materia di sistemi di retribuzione variabile (Nergaard *et al.* 2009) e di determinazione di salari e orari di lavoro flessibili (Ilsøe *et al.* 2007) spiegano le differenze tra paesi in riferimento ai meccanismi prevalenti di articolazione e alla posizione occupata lungo lo spettro di cui sopra. Lo sviluppo di sistemi di retribuzione variabile rappresenta un test fondamentale per i meccanismi di articolazione tra i livelli settoriale e aziendale in quanto pone una sfida a una regola generale profondamente radicata, ovvero quella del livello salariale omogeneo per lavoratori che svolgono lavori simili. Inoltre, poiché questi sistemi agiscono di solito a livello aziendale e di posto di lavoro, richiedono accordi di settore che rimandano alla negoziazione aziendale anche al di là dell'aspetto retributivo. Lo studio di Nergaard *et al.* (2009) si concentra su tre paesi con contratti collettivi *multi-employer*, e anche sul Regno Unito. L'analisi individua due tipologie di differenze: tra paesi con meccanismi di articolazione ben definiti e quanti ne sono privi; e tra i paesi in cui i meccanismi sono ben definiti. In Austria e in Norvegia la capacità rispettiva dei consigli d'azienda e delle organizzazioni sindacali locali di disciplinare l'implementazione e il funzionamento degli schemi di retribuzione variabile è stata superiore rispetto a quella delle organizzazioni sindacali locali in Spagna. Nei primi due paesi il funzionamento degli schemi si basa su parametri sostanziali e/o procedurali che fanno riferimento al contratto del settore metalmeccanico, mentre in Spagna le disposizioni degli accordi provinciali per il settore non forniscono specifiche sulla questione. In Spagna la capacità di intervenire sugli schemi poggiava in gran parte sulla forza del sindacato locale, situazione simile a quella della contrattazione *single-employer* nel Regno Unito.

Nel caso dell'Austria e della Norvegia la distinzione tra sistemi di rappresentanza a canale singolo o doppio era rilevante perché condizionava il grado d'influenza esercitato sulle modalità degli schemi a livello aziendale. In Austria il sindacato ha puntato a definire uno schema settoriale ampio basato sulla performance organizzativa anche in considerazione del fatto che esso non rappresenta il principale interlocutore dei lavoratori a livello aziendale. Ci è riuscito nell'accordo di settore del 2005. Tuttavia non è stato in grado di impedire la diffusione di altri schemi di performance su base sin-

gola esterni al campo di intervento dell'accordo di settore. In Norvegia, l'accordo di settore lascia un margine di negoziazione sui parametri degli schemi di retribuzione variabile – purché questi siano coerenti con i principi salariali dell'accordo di settore – e sull'implementazione da parte degli attori locali. I sindacati in questo caso sono in grado di articolare il processo attraverso un forte legame tra i rappresentanti delle aziende e i funzionari di settore. La distinzione tra sistemi di rappresentanza a canale doppio e singolo è sottolineata dai risultati dello studio di Ilsøe sugli accordi per la definizione dei salari e degli orari di lavoro flessibili in Danimarca e Germania (Ilsøe *et al.* 2007; Ilsøe 2010). Ad esempio, se pure gli accordi di settore in entrambi i paesi prevedono il livello di negoziazione aziendale sull'orario di lavoro flessibile, l'ambito a disposizione è notevolmente più ampio negli accordi danesi piuttosto che in quelli tedeschi. Ilsøe attribuisce questa differenza alla relazione bidirezionale tra organizzazioni sindacali di settore e locali danesi rispetto alla riluttanza delle organizzazioni sindacali settoriali tedesche a delegare la responsabilità ai consigli d'azienda, formalmente indipendenti, sui quale esercitano un'influenza solo indiretta.

Nel corso del tempo, la tendenza generale di cambiamento sullo spettro è andata da accordi coerenti con standard universalmente applicabili e completi verso accordi che permettono deviazioni dagli standard e che sono incompleti. In Germania ad esempio il decentramento ha preso inizialmente una forma del primo tipo; tuttavia il peso del quarto tipo è progressivamente cresciuto negli anni. Fino a poco tempo fa l'Italia era un caso del terzo tipo ma i cambiamenti indotti dalla crisi (vedi sotto) hanno condotto verso il quarto tipo. Mentre in Francia dal 2000 molti accordi di settore sono stati trasformati dal primo al quinto tipo.

3. I cambiamenti indotti dalla crisi: concertati, contestati e imposti

Come per i precedenti periodi di crisi economica (Brandl, Traxler 2011), quello attuale rappresenta un momento fortemente negativo per l'evoluzione degli accordi di contrattazione *multi-employer* e per gli stessi meccanismi di articolazione sulla base dei quali ha preso avvio il decentramento. Nei diversi paesi si possono rintracciare due modelli di cambiamento. In un primo gruppo, di cui fanno parte la Germania, l'Austria, i paesi nordici, la Francia e la Slovenia, i cambiamenti sono il frutto di un accordo tra datori di lavoro

e sindacati⁴. Mentre in un secondo gruppo, che include i paesi dell'Europa meridionale, sottoposti a salvataggi finanziari da parte della cosiddetta «Troika» delle istituzioni internazionali (Commissione europea, Bce, Fmi), o pressati da queste stesse istituzioni per la consistenza del proprio debito pubblico, i cambiamenti sono stati imposti dai governi. Lo scontro ha assunto forme differenti sia tra i datori di lavoro sia tra i sindacati. Con l'eccezione dell'Italia, questi due gruppi di paesi si differenziano anche per il grado di specificazione dei meccanismi di articolazione tra i livelli settoriale e aziendale, ben definiti per il primo gruppo (più l'Italia), deboli o inesistenti per il secondo gruppo (meno l'Italia).

Per il primo gruppo possono essere evidenziati due specifici sviluppi adottati dalla crisi – affrontati in maniera concertata tra datori di lavoro e sindacati.

Il primo comporta un ulteriore spostamento lungo lo spettro, definito sopra, rispetto ai meccanismi procedurali che articolano i livelli settoriale e aziendale, con la (ulteriore) apertura verso la negoziazione di livello aziendale sulla questione cruciale del salario (Glassner *et al.* 2011). Ad esempio, gli accordi nel settore manifatturiero tedesco del 2009 – che includono il settore metalmeccanico, la chimica e il tessile – hanno introdotto clausole di flessibilità dei tempi di lavoro e delle retribuzioni che richiedono, per l'applicazione, accordi aziendali. In Svezia è stato concluso un accordo che ha rotto con i criteri precedenti per introdurre schemi di compensazione per orari molto ridotti, in risposta al riuscito schema *Kurzarbeit* della Germania, che richiede trattative aziendali locali per avviarne l'applicazione. In modo più radicale, gli accordi pluriennali nel settore della tecnologia in Finlandia e per il personale professionale nel settore ingegneristico svedese, conclusi nel 2009/10, hanno trasferito la contrattazione salariale fino al livello aziendale senza alcun incremento generalizzato, a livello di settore, fissato oltre il primo anno. In Slovenia sono state introdotte clausole di deroga negli importanti accordi dei settori metalmeccanico e bancario, consentendo deviazioni dagli standard minimi previsti anche in materia di retribuzioni.

La contrattazione collettiva in Slovenia ha sperimentato anche un'ulteriore forma di decentramento: per i lavoratori non coperti da un accordo

⁴ Ci sono stati piccoli cambiamenti negli accordi di contrattazione collettiva in Belgio e Paesi Bassi, che sono altri potenziali membri di questo primo gruppo.

di settore non esiste più la possibilità di «ripiegamento» su un accordo intersettoriale che stabilisce standard sostanziali a seguito del mancato rinnovo di quello precedente del 2009 (Stanojević, Klarič 2013). In Austria, nel 2012, in risposta alle richieste dei datori di lavoro, l'accordo-quadro del settore metalmeccanico ha introdotto una misura di decentramento passando da un accordo unico a un set di accordi che coprono ciascuno dei sei sotto-settori. La Finlandia è stata, invece, interessata da un movimento in direzione opposta con la conclusione, alla fine del 2011, di un accordo biennale intersettoriale in materia di salari che fornisce un quadro di negoziazione sia settoriale sia aziendale; il precedente accordo centrale era stato sostituito da quelli di livello settoriale nel 2007. In Francia, lo Stato ha rivestito un ruolo centrale nell'ulteriore promozione del decentramento. Nel gennaio 2013, su iniziativa governativa, i datori di lavoro e tre delle cinque confederazioni sindacali hanno concluso un accordo di ampia portata in materia di riforma del mercato del lavoro finalizzato al sostegno occupazionale che prevede la possibilità di deroga degli accordi aziendali sulle materie dei salari e dell'orario di lavoro. Contestualmente i datori di lavoro e i sindacati hanno fatto sempre maggiore ricorso alle possibilità offerte dalle riforme varate negli anni 2000 per sviluppare la negoziazione di livello aziendale come risposta alla crisi⁵ (legge Fillon del 2004, che inverte parzialmente la gerarchia degli accordi, e legge del 2005, che prevede la possibilità di accordi più flessibili per gestire le ristrutturazioni – «*accords de methodes*» – andando oltre i dettami normativi).

Il secondo effetto prodotto dalla crisi va nella direzione dell'estensione e del rafforzamento della portata degli accordi di contrattazione *multi-employer*. In Germania, le pressioni competitive provenienti dalle imprese non coperte da contratti collettivi hanno indotto la negoziazione di standard salariali minimi giuridicamente vincolanti di livello settoriale anche in settori a bassa retribuzione, tra cui l'assistenza sociale e il lavoro interinale. Seppure il sostegno dello Stato sia cruciale per la concretizzazione di questi accordi, un prerequisito altrettanto importante è la capacità di negoziazione da parte delle organizzazioni datoriali e dei sindacati. L'attivazione di meccanismi di estensione può quindi scaturire anche come risposta a pressioni competitive (Schulten, Bispinck 2013). In Danimarca, i sindacati hanno spinto e ottenuto misure di contrasto al *dumping* sociale

⁵ Sono grato a Elodie Bethoux per questa osservazione.

– ad esempio, negli accordi del 2010 nel settore manifatturiero e dei trasporti –, migliorando l'applicazione e i controlli sui salari dei lavoratori, spesso migranti, che violano l'accordo di settore (Ibsen *et al.* 2011). In Norvegia, la pressione dei sindacati ha consentito l'attivazione del meccanismo di estensione, in precedenza dormiente, in settori con elevata concentrazione di lavoratori distaccati e/o migranti, come l'edilizia, la cantieristica navale e le attività di pulizia.

Per quanto riguarda il secondo gruppo di paesi, l'intervento diretto delle istituzioni internazionali e le condizioni che accompagnano i pacchetti di salvataggio finanziario hanno imposto importanti modifiche agli accordi di contrattazione *multi-employer* in Grecia, Portogallo e Romania. Allo stesso modo, in Italia e Spagna, le pressioni esercitate dalle autorità europee hanno influenzato fortemente gli sviluppi più recenti. I sei principali mutamenti che si sono verificati, riassunti nella tabella 1, si dividono in due grandi categorie. Come anche per il primo gruppo di paesi, questi hanno riguardato: il decentramento della contrattazione e l'articolazione dei meccanismi procedurali del livello settoriale (e/o intersettoriale) e aziendale; e le misure concernenti la portata della contrattazione *multi-employer*. La natura dei cambiamenti è, tuttavia, molto diversa. I cambiamenti che riguardano il decentramento e i meccanismi procedurali, presentati nelle prime quattro righe della tabella, comprendono l'abolizione degli accordi nazionali intersettoriali, la priorità degli accordi conclusi a livello aziendale e/o la sospensione del principio di maggior favore. Essi introducono nuove possibilità di deroga agli accordi aziendali rispetto agli accordi di livello superiore e indeboliscono la prerogativa dei sindacati di intervenire come agente esclusivo della contrattazione (indebolendo in tal modo l'articolazione tra il livello settoriale – dove il sindacato rimane l'agente della contrattazione – e quello aziendale). Il secondo tipo di cambiamenti, presentato nelle righe quinta e sesta, riduce o mina la portata degli accordi di contrattazione *multi-employer* e include la limitazione dei meccanismi di estensione e il ridimensionamento del periodo in cui gli accordi rimangono validi dopo la loro scadenza (imponendo per i periodi successivi solo standard minimi). È probabile che l'abolizione dei contratti intersettoriali nazionali abbia anche un effetto sulla possibilità di concludere accordi, considerato che ci sono settori senza. Nei tre paesi in cui sono intervenute direttamente le istituzioni internazionali sono state imposte modifiche a uno o a entrambi i supporti chiave della contrattazione

multi-employer e della capacità di coordinamento, ovvero ai meccanismi di estensione e al principio di maggior favore⁶.

Tab. 1 – Cambiamenti alla contrattazione coordinata imposti nei paesi del Sud Europa

CAMBIAMENTI IMPOSTI	GRECIA	PORTOGALLO	ROMANIA	SPAGNA	ITALIA
ABOLIZIONE DELL'ACCORDO NAZIONALE INTER-SETTORIALE	x ^a		x		
PRIORITÀ AL LIVELLO AZIENDALE/SOSPENSIONE DEL MAGGIOR FAVORE	x	x ^b		x	
NUOVE DEROGHE A LIVELLO AZIENDALE DAL LIVELLO DI ACCORDO PIÙ ELEVATO/LEGISLAZIONE	x			x	x
FACILITAZIONE AGLI ACCORDI AZIENDALI FIRMATI DA RAPPRESENTANTI DELLA FORZA-LAVORO CHE NON APPARTENGONO A SINDACATI	x	x	x	x	
RESTRIZIONI (GRAVI) DEI MECCANISMI DI ESTENSIONE	x ^c	x	x ^c		[x] ^d
PROSECUZIONE DEI CONTRATTI DOPO LA LORO SCADENZA	x	x		x	

Note: ^a salari minimi; ^b temporaneo; ^c grave; ^d indebolimento *de facto* della pratica di estensione precedente in virtù di una sentenza del tribunale.

Fonte: adattamento e aggiornamento della fig 3.3 in Etui 2013.

In Grecia, la Troika delle istituzioni internazionali ha richiesto cambiamenti radicali agli accordi di contrattazione come condizione obbligatoria dell'assistenza finanziaria accordata. La legge del 2010 ha introdotto la possibilità di accordi aziendali in deroga degli accordi di livello più elevato per il salario e le misure relative all'orario di lavoro in caso di difficoltà finanziarie. Una legge successiva, emanata nel 2011, contrastata da una dura opposizione del sindacato, ha capovolto la gerarchia degli accordi preesistente per dare priorità agli accordi conclusi a livello aziendale a scapito degli ac-

⁶ Anche in Irlanda le condizioni indicate dalla «Troika» nel suo pacchetto di salvataggio finanziario hanno determinato modifiche imposte dal governo delle misure sostenute giuridicamente per la fissazione dei salari, inclusa l'estensione, nei pochi settori caratterizzati dalla contrattazione *multi-employer*.

cordi intersettoriali e di settore, anche quando gli standard indicati erano più bassi. Ha introdotto, inoltre, per le imprese, la possibilità – che si è rapidamente diffusa – di negoziare con i lavoratori laddove i sindacati non fossero presenti. Una circostanza di particolare rilievo per le piccole imprese, che fino a quel momento erano coperte da accordi di settore grazie a provvedimenti di estensione.

Inoltre, la legislazione del 2012 ha introdotto il termine di tre mesi per la prosecuzione di validità degli accordi collettivi dopo la loro scadenza trascorsi i quali i livelli salariali scendono ai minimi-base fino alla conclusione di un nuovo accordo; la stessa legge ha drasticamente ridotto le condizioni di estensione dell'accordo collettivo esentando le imprese che non fanno parte di un'organizzazione datoriale da qualsiasi obbligo di implementazione. Viene inoltre esclusa dalla competenza dell'accordo intersettoriale la negoziazione del salario minimo, che va in favore di una definizione normativa. Oltre alla costante opposizione dei sindacati, sono emerse anche differenze tra le organizzazioni dei datori di lavoro: le organizzazioni di rappresentanza delle piccole imprese hanno espresso una crescente preoccupazione per gli effetti dannosi dell'indebolimento della contrattazione multi-datoriale (Koukiadaki, Kretsos 2012).

In Portogallo il governo è stato sollecitato dalla stessa Troika perché portasse a termine una serie di riforme in materia di contrattazione collettiva. Le leggi emanate nel corso del 2012 hanno introdotto unilateralmente un nuovo codice del lavoro che vieta di concludere accordi di contrattazione collettiva che consentano condizioni più favorevoli rispetto a quelle imposte per un periodo di due anni. La clausola è divenuta oggetto di un ricorso presentato dai partiti di sinistra alla Corte costituzionale, che tuttavia non ha dato un buon esito benché la Corte abbia stabilito l'incostituzionalità di clausole che annullavano in via permanente alcune disposizioni di primaria importanza dei contratti collettivi. La legge è stata al centro di grandi proteste da parte dei due principali sindacati confederali che, nonostante le differenze storiche, a partire dal 2010, hanno dato vita a numerose azioni congiunte tra cui tre scioperi generali. Due ulteriori misure fanno eco a quelle greche, anche se sono meno severe. Il periodo in cui i contratti collettivi restano in vigore dopo la loro scadenza diviene di 12 mesi, e le regole di estensione vengono inasprite così da poter essere applicate solo nei settori in cui le organizzazioni datoriali assorbono la maggior parte della forza lavoro. Nel momento in cui scriviamo non tutte le proposte legislative previste so-

no state ancora portate a conclusione, tra queste quella che estende la competenza negoziale ai consigli d'azienda a discapito degli accordi di settore (e dei firmatari sindacali).

Nel caso della Romania, il pacchetto di assistenza finanziaria ha assunto la forma di un accordo di *stand-by* con il Fmi il quale ha anche richiesto profonde riforme del mercato del lavoro, inclusi i contratti collettivi nazionali *multi-employer*. La legge sul dialogo sociale del 2011, introdotta unilateralmente dal governo, ha abolito l'accordo nazionale intersettoriale – fino a quel momento punto di riferimento della negoziazione collettiva a tutti i livelli. Esso ha inoltre sostituito i precedenti accordi di «branca», applicabili a tutte le aziende (e lavoratori) in ogni «branca» dell'economia, con gli accordi di settore appena definiti che si applicano alle sole imprese che fanno parte di organizzazione datoriali rilevanti, ponendo in tal modo un freno all'uso delle estensioni. Per i sindacati, come preconditione, vengono anche introdotti criteri di rappresentanza più severi per la negoziazione di accordi giuridicamente validi a livello di settore e di azienda. Pertanto, laddove i sindacati, a livello aziendale, non rispondano a tali requisiti, gli accordi possono essere negoziati con imprecisati rappresentanti eletti dei lavoratori. Oltre all'opposizione dei sindacati, una dura critica è venuta anche da alcune organizzazioni dei datori di lavoro (Trif 2013).

In Spagna e in Italia le modifiche alla contrattazione collettiva sono state imposte in larga parte dai governi sotto la pressione delle due istituzioni europee. In particolare, la Bce ha insistito sull'impegno di riforma del mercato del lavoro come condizione d'intervento sui mercati finanziari per l'acquisto di titoli di Stato dei due paesi (Meardi 2014). Ma c'è stato anche relativamente più spazio per cambiamenti definiti e contrattati fra datori di lavoro e sindacati. In Spagna una condizione posta dall'Europa al governo per l'assistenza finanziaria al settore bancario è stata di riformare il mercato del lavoro, ivi compresa la contrattazione collettiva, coerentemente con il contesto dei nuovi accordi di governance economica dell'Unione Europea (vedi sotto). In risposta a queste pressioni, un provvedimento del governo del giugno 2010 ha ampliato le condizioni per cui le clausole degli accordi settoriali relative ai salari possono essere derogate al livello aziendale; l'intervento ha incontrato l'opposizione dei sindacati e l'appoggio dei datori di lavoro. Nel corso del primo semestre del 2011 i datori di lavoro e i sindacati hanno intrapreso lunghe trattative su un pacchetto di misure di riforma del mercato del lavoro che includeva l'ampliamento dell'ambito di contratta-

zione aziendale; tuttavia le parti non sono state in grado di giungere a un accordo. Nel luglio 2011 il governo è intervenuto con una seconda serie di riforme che ha ulteriormente ampliato la possibilità di deroga e ha indebolito la gerarchia degli accordi favorendo il livello aziendale. In seguito alle elezioni del novembre 2011, e nonostante un accordo intersettoriale tra datori di lavoro e sindacati sulla politica salariale e sulla riforma della contrattazione collettiva all'interno del quadro esistente (compresa la sospensione temporanea delle disposizioni di revisione salariale), il nuovo governo ha portato avanti nuove misure di legge per riformare ulteriormente il mercato del lavoro (Vincent 2013). Duramente avversate dalle due principali confederazioni sindacali, le nuove misure comprendono una completa inversione della gerarchia dei contratti in favore del livello aziendale rispetto agli accordi settoriali e provinciali rendendoli vincolanti anche quando le parti stesse vogliano altrimenti, estendendo così le possibilità di deroga dagli accordi di livello superiore e introducendo la possibilità di siglare accordi aziendali da parte di rappresentanti non sindacali laddove non vi sia la presenza del sindacato. Le misure si estendono oltre il periodo di validità degli accordi superandone la scadenza (come richiesto dalla Troika in Grecia e Portogallo). Come in Grecia e in Italia, anche in questo caso sono emerse tensioni tra i datori di lavoro: a differenza delle grandi aziende, i datori di lavoro di medie e piccole dimensioni sono rimasti riluttanti rispetto al ricorso a trattative aziendali, preferendo la protezione offerta dagli accordi di settore e/o provinciali. È inoltre emersa una divisione tra le due principali confederazioni sindacali.

In sintesi, a fronte di una situazione in cui erano già scarsamente specificati i meccanismi di articolazione tra i livelli, una serie di modifiche, in larga misura imposte, hanno progressivamente separato il livello aziendale dagli accordi contrattuali *multi-employer* di livello settoriale e provinciale e, più di recente, rinsaldato la priorità degli accordi conclusi a livello aziendale ribaltando così il principio di maggior favore.

In Italia, la riformulazione nel 2009 del precedente accordo intersettoriale del 1993, che stabilisce la competenza rispettivamente dei livelli settoriale e aziendale all'interno del regime di contrattazione a due livelli, risponde alla pressione esercitata dalla parte datoriale e va verso l'ulteriore decentramento della fissazione dei salari e le esigenze emerse dalla crisi. Tuttavia l'accordo – sostenuto dal governo – è stato concluso senza la Cgil, che si opponeva all'erosione del mandato del livello settoriale in tema di

negoziazione dei salari. La natura conflittuale ne ha reso complicata l'attuazione, con accordi differenti («nuovo» e «vecchio») a seconda del settore, come nel caso di quello metalmeccanico. Nel 2010, Fiat – il datore di lavoro più importante nel settore metalmeccanico – ha imposto unilateralmente nuovi accordi di livello locale in due dei suoi stabilimenti, sotto la minaccia di delocalizzazione, a meno che i lavoratori non avessero accettato modifiche radicali nelle pratiche di lavoro e una limitazione del diritto di sciopero. I due stabilimenti sono stati ritirati a tutti gli effetti dagli accordi di settore. Ancora una volta la divisione tra i sindacati è stata evidente rispetto all'opportunità di accettare l'esercizio di «forza maggiore» (*«force majeure»* nel testo originale, *ndt*) imposto da Fiat (Cella 2011). Alla fine del 2011 Fiat, dopo aver lasciato Confindustria, la confederazione datoriale di riferimento, ha ritirato tutti i rimanenti impianti dalla copertura del contratto di settore. Nel frattempo, nel giugno 2011, Confindustria ha raggiunto un nuovo accordo con i sindacati, questa volta anche con la Cgil, riformando il sistema di contrattazione a due livelli e introducendo la possibilità di deroga agli accordi settoriali per motivi di difficoltà economica. L'accordo è stato tuttavia superato da riforme di emergenza introdotte dal governo a metà agosto sotto la pressione delle istituzioni europee. Come condizione per l'intervento nei mercati obbligazionari, la Bce ha richiesto in particolare modifiche al regime di contrattazione collettiva per rendere i salari più sensibili alle condizioni del livello aziendale (Meardi 2014). Le riforme d'emergenza hanno esteso la possibilità di deroga al livello aziendale in tema di protezione legale contro il licenziamento. Un ulteriore accordo nel mese di settembre tra Confindustria e le tre confederazioni sindacali ha confermato l'accordo di giugno impegnando le parti ad astenersi dall'utilizzare un'ulteriore deroga connessa alla possibilità di licenziamento. Ciò ha determinato la decisione di Fiat di uscire da Confindustria e ha fatto emergere la diversa posizione degli imprenditori di imprese di medie e piccole dimensioni che continuano a prediligere la protezione di un accordo di settore piuttosto che la contrattazione aziendale. Nel novembre 2012 un altro accordo intersettoriale (non firmato dalla Cgil) ha aperto nuove possibilità per la negoziazione a livello aziendale inclusa la determinazione di una parte dell'aumento salariale a livello di negoziazione locale legata alla produttività.

In sintesi, l'equilibrio tra i livelli settoriale e aziendale si è spostato, con nuovi e significativi vantaggi che si stanno aprendo per i negoziati di livello

aziendale – e le relative sfide per l’articolazione tra livelli – nel rivisitato quadro intersettoriale. Inoltre, il sistema italiano di contrattazione *multi-employer* è stato compromesso dall’uscita del suo più grande datore di lavoro industriale. Infine, la prassi consolidata dello sviluppo *de facto* delle misure in materia di salario e tempi di lavoro degli accordi settoriali, basata su decisioni giudiziarie, è stata messa in discussione da sentenze che sostengono invece la validità sostanziale dei nuovi accordi Fiat a livello di stabilimento. Nonostante un nuovo accordo intersettoriale del maggio 2013 (firmato da tutte e tre le confederazioni sindacali) stabilisca nuovi criteri di rappresentanza per sostenere e rendere saldi gli accordi di contrattazione a livello settoriale, il futuro della contrattazione coordinata *multi-employer* in Italia è decisamente incerto (Carrieri, Leonardi 2013).

La divergenza delle traiettorie degli accordi di contrattazione *multi-employer* tra i due gruppi di paesi è netta. Nel caso dei primi, la crisi ha condotto a un ulteriore movimento verso un equilibrio tra il livello settoriale e aziendale e l’ulteriore riduzione della portata degli accordi di settore nella definizione degli standard universalmente applicabili approfondendo in tal modo la traiettoria di erosione. Ma questi cambiamenti scaturiscono da un’azione concertata che ha richiesto soluzioni negoziate tra organizzazioni dei datori di lavoro e sindacati senza alcun intervento diretto dei governi, anche se in Francia l’intervento di quest’ultimo è stato rilevante. I cambiamenti sono stati inoltre accompagnati da un certo rafforzamento della riuscita degli accordi di contrattazione *multi-employer* nell’ambito di una politica pubblica di sostegno.

Nel secondo gruppo di paesi le pressioni esercitate dalla crisi, che si è manifestata nella sua massima espressione nell’Europa meridionale, hanno portato a riforme che sono state imposte dai governi con l’opposizione sindacale e/o fortemente dibattute tra datori di lavoro e sindacati. Inoltre, le tensioni e, in alcuni casi, gli aperti disaccordi tra sindacati e tra i diversi interessi delle imprese di piccole/medie e di grandi dimensioni sono stati evidenti. Queste pressioni, insieme con le richieste di riforma – più o meno esplicite – da parte della Troika, hanno portato i governi a imporre misure che in gran parte vanno nella direzione opposta ai cambiamenti del primo gruppo di paesi. Le misure hanno riguardato: il notevole incremento del peso della contrattazione aziendale a scapito di quella settoriale (e intersettoriale); la riduzione della capacità di governance dei meccanismi procedurali consolidati nell’articolazione della contrattazione tra i diversi livelli (nel caso

dell'Italia) o la grave compromissione dei già deboli meccanismi procedurali (nel caso degli altri quattro paesi); la riduzione della portata degli accordi di contrattazione *multi-employer* (con la parziale eccezione dell'Italia). È in questi paesi che l'attacco frontale alla contrattazione *multi-employer* è più evidente.

4. Pressioni a livello europeo

I presupposti principali delle relazioni industriali nell'ambito del concetto (normativo) di *modello sociale europeo* sono tre caratteristiche principali (Visser, Hemerjick 1997; Marginson, Sisson 2004): un alto grado di organizzazione degli interessi dei datori di lavoro e dei lavoratori; la regolamentazione del mercato del lavoro attraverso una contrattazione collettiva esauriente e coordinata; diritti universali dei lavoratori con capacità di rappresentanza e consultazione in ambito aziendale. Mentre il primo e il terzo trovano riscontro a livello europeo, il secondo presupposto è assente: non esistono strutture di livello europeo per la contrattazione collettiva su salari e condizioni essenziali. Come osservato in precedenza, il trattato dell'Unione Europea specifica che la competenza per la determinazione dei salari e la contrattazione collettiva è di competenza nazionale. A prima vista, quindi, la questione del coordinamento tra il livello europeo e quello nazionale non sembra porsi.

Eppure è chiaro da tempo come l'integrazione economica e di mercato all'interno dell'Ue, e in particolare l'unione monetaria nella zona euro, crei pressioni sugli attori nazionali del mercato del lavoro affinché i livelli e gli aumenti salariali concordati collettivamente siano in linea con il mantenimento o il miglioramento della competitività. All'interno della zona euro, con tassi di cambio fissi e una politica monetaria uniforme, il mercato del lavoro – quindi anche i salari, l'orario di lavoro e l'occupazione – deve sopportare un carico maggiore per ogni aggiustamento macroeconomico. Di fronte alla prospettiva di una concorrenza salariale al ribasso tra i paesi, la risposta invocata dai sindacati europei e nazionali è stata un coordinamento transnazionale degli obiettivi e degli esiti della contrattazione (Glassner, Pochet 2011). Inoltre la Ces, considerato il peso che riveste la politica salariale nella propria agenda, ha spinto per un ruolo più forte nel dialogo macroeconomico dell'Ue.

Le varie iniziative di coordinamento dei sindacati, in cui i salari rappresentano il focus più importante, hanno avuto un successo limitato nel conseguimento degli obiettivi fondamentali. Secondo l'analisi delle iniziative a livello europeo nei settori metalmeccanico e delle costruzioni condotta da Erne (2008), i parametri nazionali rimangono comunque prevalenti seppure i sindacati siano sempre più consapevoli che i negoziati nazionali si svolgono all'interno di una cornice europea. Ciononostante, l'impostazione del modello di un sotto-gruppo di paesi europei sembrerebbe offrire i termini per un coordinamento orizzontale della contrattazione salariale (Traxler *et al.* 2008; Traxler, Brandl 2009). In una serie di studi sui paesi vicini (Austria, Paesi Bassi e paesi nordici) le cui economie, e i settori esposti, sono strettamente legati all'economia tedesca, Traxler e colleghi rintracciano la chiara evidenza di un comportamento degli imprenditori e dei sindacati tedeschi nel settore metalmeccanico che influenza gli esiti della contrattazione salariale di questi paesi. Dato il suo ruolo di primo piano sia come settore d'esportazione sia come fulcro della forza organizzativa tanto dei datori di lavoro quanto dei sindacati, le analisi spingono a pensare che il settore metalmeccanico possa rappresentare un modello per gli altri settori e quindi fornire una base per la contrattazione salariale orizzontalmente coordinata tra un gruppo significativo di paesi.

I recenti sviluppi della governance economica nella zona euro si aggiungono alle pressioni di integrazione economica per il coordinamento transnazionale della contrattazione salariale. Iniziative ulteriori succedutesi nel corso del 2011 e 2012 hanno visto un intervento della Commissione europea e del Consiglio in una misura senza precedenti in materia di dinamica salariale e nei meccanismi di definizione dei salari, portando così il tema del coordinamento della politica salariale saldamente all'interno dell'Eurozona e più in generale dell'agenda dell'Unione Europea. Per quanto riguarda la dinamica salariale, l'enfasi viene posta sul rapporto tra aumenti salariali e produttività. Per quanto riguarda i meccanismi di fissazione dei salari l'attenzione si concentra sugli accordi decentrati perché più sensibili alle condizioni competitive delle imprese. Questi sviluppi segnano un «cambio di paradigma» (Etui 2013) verso un intervento esplicito da parte delle autorità europee nelle procedure e negli esiti della contrattazione collettiva (del salario) che travalica le disposizioni del Trattato (che invece esclude la competenza Ue in materia).

L'introduzione nel 2011 del «Semestre europeo» di pianificazione ma-

cro-economica, che rafforza la sorveglianza della Commissione europea sulla politica macro-economica degli Stati membri per garantire un miglior coordinamento ed evitare squilibri economici, ha portato nel luglio 2011 il Consiglio e la Commissione a formulare raccomandazioni a otto Stati membri in materia di dinamica salariale e/o riforma dei meccanismi di fissazione dei salari. Le raccomandazioni includono modifiche ai meccanismi di indicizzazione e agli accordi di contrattazione a livello settoriale, allentano le condizioni di *opting out* temporaneo per le imprese e potenziano le possibilità di negoziazione a livello aziendale (Carley 2011). Nei semestri 2012 e 2013 il numero dei paesi che ha ricevuto tali raccomandazioni dalla Commissione è salito a diciassette (per tutti gli anni) (Etui 2013). I destinatari di raccomandazioni relative all'esigenza di riforma dei meccanismi di fissazione dei salari includono, oltre agli Stati membri dell'Europa meridionale, anche il Belgio e il Lussemburgo.

Nel marzo 2011 i governi dei diciassette paesi della zona euro hanno concordato il patto «Euro-plus» che include impegni a garanzia di un aumento dei salari in relazione a incrementi concomitanti della produttività e il monitoraggio del trend dei costi per unità di lavoro. Pur nel rispetto formale dell'autonomia degli Stati membri in materia di fissazione dei salari, è stato assunto l'impegno affinché siano rivisti anche altri aspetti, tra cui il grado di centralizzazione della contrattazione e gli effetti dei meccanismi di indicizzazione dei salari (Eiro 2011). Gli atti legislativi del «Six Pack» sulla governance economica adottati dal Consiglio europeo nell'ottobre 2011 rafforzano ulteriormente i meccanismi di governance economica a livello Ue e introducono la possibilità di infliggere sanzioni in caso di persistenti squilibri macroeconomici dei paesi della zona euro (Erne 2012). I regolamenti rafforzano i poteri della Commissione in materia di sorveglianza della politica salariale e dei costi per unità di lavoro e fanno riferimento alla riforma degli accordi di fissazione dei salari tra le possibili misure correttive che possono essere richieste.

Tuttavia le pressioni dall'alto sugli accordi di fissazione dei salari, se da un lato hanno prodotto un rinnovamento delle iniziative per il coordinamento transnazionale, dall'altro nei fatti hanno reso meno praticabile tale coordinamento. Ciò è diretta conseguenza degli interventi negativi delle istituzioni europee sugli accordi di contrattazione collettiva di livello nazionale che hanno minato i presupposti per il coordinamento transnazionale. In primo luogo, le decisioni della Corte di giustizia europea sul *Laval quar-*

tet (Dolvik, Visser 2009) hanno ridotto la capacità propria di particolari sistemi nazionali di generalizzare, per consuetudine (in Svezia) o per esigenze di potere d'acquisto (in Germania), salari e condizioni di lavoro stabilite negli accordi *multi-employer*. In secondo luogo, come analizzato in precedenza, l'intervento diretto o la pressione coercitiva sui governi del Sud Europa da parte della Bce e della Commissione europea si sono andati affermando sulla base del nuovo sistema di regole in materia di governance economica. L'introduzione di uno spazio più ampio della contrattazione di livello aziendale non è stata accompagnata da raccomandazioni di rafforzamento dell'articolazione tra i vari livelli. È stata invece tradotta in misure che indeboliscono o invertono la gerarchia degli accordi che regolano la contrattazione collettiva di settore (e intersettoriale) e di livello aziendale attribuendo un peso più rilevante a quest'ultima. Verso la fine del 2012 la Commissione ha lodato «le misure adottate [in vari Stati membri] che aumentano la flessibilità in materia di determinazione dei salari e favoriscono, per le imprese, le condizioni di *opting-out* dalla contrattazione collettiva di livello superiore e prevedono la revisione [*sic*] degli accordi di settore sui salari» (Commissione europea 2012, p. 10). Considerato che la capacità di articolazione dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva è compromessa, la possibilità di realizzare con successo il coordinamento transnazionale diviene difficilmente praticabile.

5. Conclusioni

Dal 1980, di fronte alle continue pressioni dei datori di lavoro, la contrattazione collettiva ha subito un processo di decentramento che ha comportato una progressiva deviazione verso il livello aziendale entro i parametri sostanziali specificati negli accordi settoriali (e intersettoriali). Come illustrato nell'articolo, vi è una varietà di meccanismi procedurali attraverso cui ciò è stato possibile. In primo luogo, nel corso del tempo, c'è stato uno spostamento lungo uno spettro, da meccanismi procedurali che pur consentendo la possibilità di deviazione, attraverso il principio di equivalenza, sono rimasti comunque in linea con il mantenimento degli standard universali di livello settoriale, a meccanismi che ridefiniscono o trasgrediscono gli standard stabiliti, convertendoli in livelli minimi o in rete di sicurezza. Il risultato è stato un'erosione incrementale della capacità degli accordi di settore di defi-

nire standard: i meccanismi che articolano i livelli settoriale (e intersettoriale) e quelli aziendali sono divenuti tendenzialmente meno vincolanti e più indefiniti. Come Visser (2005, p. 24) afferma: «L'accordo settoriale può sopravvivere [...] ma solo negando a se stesso la maggior parte delle peculiarità che lo hanno caratterizzato». In secondo luogo, si può riscontrare una profonda divergenza in atto tra paesi a seconda dei meccanismi prevalenti e della possibilità che il loro effetto sia rafforzato, piuttosto che compromesso, da accordi di rappresentanza a canale, rispettivamente, doppio o singolo.

L'impatto della crisi è stato quello di accelerare questo movimento lungo lo spettro delle alternative procedurali, ben lontano dai meccanismi che forniscono un'equivalenza sostanziale a livello aziendale degli standard di settore. Tuttavia, la natura dei cambiamenti e i processi attraverso cui essi si verificano differiscono notevolmente tra i due gruppi di paesi. Nel primo gruppo di paesi, che comprende soprattutto i paesi del «Nord» Europa, in cui la capacità degli accordi settoriali (e intersettoriali) di definire standard applicabili universalmente è stata gradualmente erosa nel corso degli ultimi due decenni, l'impatto della crisi ha indotto le organizzazioni dei datori di lavoro e i sindacati a procedere su questa traiettoria. Ciò ha implicato l'apertura di ulteriori spazi per la contrattazione di livello aziendale sulla questione cruciale della fissazione dei salari. Allo stesso tempo la contrattazione *multi-employer* ha dimostrato una certa resilienza, come tra il 2009 e il 2010, mostrando la capacità di proporre accordi che andassero nella direzione di tutelare l'occupazione in cambio di accordi compensativi di lavoro a orario ridotto, spesso con il supporto di politiche pubbliche (Glassner *et al.* 2011). Segnali che le autorità pubbliche seguitano a riconoscere i benefici che gli Stati possono trarre da accordi di una contrattazione *multi-employer* efficace e coordinata si colgono nelle misure che rendono giuridicamente vincolanti standard minimi concordati collettivamente in alcuni settori a bassa retribuzione come in Germania.

Tra gli Stati membri del Sud, che compongono il secondo gruppo, il movimento in direzione di una più ampia apertura alla contrattazione di livello aziendale è stato bruscamente accelerato dall'intervento dei governi sotto le pressioni, o le imposizioni, della Troika. Le riforme hanno favorito la definizione di mercato dei salari e delle condizioni attraverso la contrattazione aziendale e hanno ridotto la capacità della contrattazione settoriale e intersettoriale di offrire accordi che garantissero una copertura complessiva. La gerarchia degli accordi è stata invertita in favore del livello aziendale, come

in Grecia, Spagna e Romania, e l'applicazione del principio di maggior favore abbandonato o, come in Portogallo, sospeso. In tutti questi paesi la pratica dell'estensione è stata ridimensionata. L'effetto complessivo equivale a un attacco frontale alla contrattazione collettiva *multi-employer*. Guardando al futuro, ci si può attendere un effetto retroattivo di questi drastici sviluppi tra gli Stati membri dell'Europa meridionale sulla contrattazione collettiva *multi-employer* rispetto all'apparentemente più stabile situazione dei paesi nordici. I datori di lavoro nei paesi del Nord potrebbero arrivare a considerare la possibilità di negoziare accordi di livello esclusivamente aziendale ora disponibile per i loro omologhi dei paesi meridionali, mentre i governi di questi stessi paesi potrebbero decidere di abbracciare il mantra politico delle autorità europee favorendo la determinazione di mercato di salari e condizioni di lavoro.

Più in generale, la crescente perforazione degli standard stabiliti da accordi di settore (e intersettoriale) rende questi ultimi sempre più inadeguati a soddisfare il proprio antico ruolo di pressione sui datori di lavoro attraverso l'imposizione di un salario universale e di tempi di lavoro standard, e a rispondere alle esigenze di miglioramento dell'organizzazione del lavoro e delle competenze dei lavoratori che accrescano la produttività. L'indebolimento di questo «vincolo benefico» (Streeck 1992) ha implicazioni profonde per la relazione tra le strutture della contrattazione collettiva e gli indicatori di performance macroeconomica (cfr. Traxler *et al.* 2001). È necessaria una risposta concertata degli attori organizzati delle relazioni industriali e delle autorità pubbliche che miri a rovesciare lo svuotamento dei collaudati e testati accordi istituzionali. Senza questo, e di fronte alla rafforzata capacità di governance economica delle autorità europee, la sfida di definire un coordinamento efficace della contrattazione collettiva a livello europeo viene resa ancora più ardua. Eppure, lungi dall'abbracciare misure che possano facilitare il coordinamento transnazionale degli accordi di contrattazione collettiva, le istituzioni europee e i governi nazionali, che hanno risposto alle pressioni esercitate su di loro, stanno minando un presupposto fondamentale dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva, ovvero la loro efficace articolazione. Lo stanno facendo nell'errata convinzione che questo possa favorire la svalutazione interna ritenuta necessaria per garantire l'aggiustamento economico. Al contrario, essi sembrano ignorare volutamente l'evidenza dei potenziali benefici macroeconomici che derivano da accordi di contrattazione *multi-employer* ben coordinati.

Riferimenti bibliografici

- Bisping R., Dribbusch H. (2011), *Collective Bargaining, Decentralization and Crisis Management in the German Metalworking Industries since 1990*, WSI Discussion Paper No. 177, Duesseldorf, WSI in der HBS.
- Brandl B., Traxler F. (2011), *Labour Relations, Economic Governance and the Crisis*, in *Labor History*, vol. 52, n. 1, pp. 1-22.
- Carley M. (2011), *EU Intervenes in National Wage Developments*, in *European Employment Review online*, 13 ottobre.
- Carrieri M., Leonardi S. (2013), *Des turbulences sans atterrissage certain*, in *Chronique Internationale de L'IRES*, n. 139, pp. 18-34.
- Cella G. (2011), *L'accord de Fiat Pomigliano et les relations professionnelles italiennes*, in *Chronique Internationale de L'IRES*, n. 128, pp. 25-34.
- Crouch C. (1993), *Industrial Relations and European State Traditions*, Oxford, Oxford University Press.
- Dølvik J.-E., Visser J. (2009), *Free Movement, Equal Treatment and Workers' Rights*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 40, n. 6, pp. 491-509.
- Erne R. (2008), *European Unions*, Ithaca - London, ILR Press.
- Erne R. (2012), *European Industrial Relations After the Crisis*, in Smismans S. (a cura di), *The European Union and Industrial Relations*, Manchester, Manchester University Press.
- Euro (2011), *EU agrees pact for the Euro*, in *European Industrial Relations Observatory on-line*, Ref: EU1104011i.
- Etui (2013), *Benchmarking Working Europe 2013*, Brussels, European Trade Union Institute.
- European Commission (2012), *Annual Growth Survey 2013*, Communication from the Commission, in COM, 750 Final, 28 novembre.
- European Commission (2013), *Industrial Relations in Europe 2012*, in *European Commission Report*, Luxembourg, Publications Office of the European Communities.
- Glassner V., Keune M., Marginson P. (2011), *Collective Bargaining in a Time of Crisis*, in *Transfer*, vol. 17, n. 3, pp. 303-321.
- Glassner V., Pochet P. (2011), *Why Trade Unions Seek to Coordinate Wages and Collective Bargaining in the Eurozone*, Etui Working Paper 2011.03, Brussels, Etui.
- Howell C. (2009), *The Transformation of French Industrial Relations*, in *Politics and Society*, vol. 37, n. 2, pp. 229-256.

- Ibsen C., Andersen S., Due J., Madsen J. (2011), *Bargaining in the Crisis*, in *Transfer*, vol. 17, n. 3, pp. 323-339.
- Ilsoe A. (2010), *Between Trust and Control*, in *Industrial Relations Journal*, vol. 41, n. 1, pp. 34-51.
- Ilsoe A., Madsen J.S., Due J. (2007), *Impacts of Decentralization - Erosion or Renewal?*, in *Industrielle Beziehungen*, vol. 14, n. 3, pp. 201-222.
- Keune M. (2011), *Wage Flexibilisation and the Minimum Wage*, in *Industrial Relations in Europe 2010*, European Commission Report, Luxembourg, Publications Office of the European Communities, pp. 127-147.
- Koukiadaki A., Kretsos L. (2012), *Opening Pandora's Box : The Sovereign Debt Crisis and Labour Market Regulation in Greece*, in *Industrial Law Journal*, vol. 41, n. 3, pp. 276-304.
- Léonard E. (2001), *Industrial Relations and the Regulation of Employment in Europe*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 7, n. 1, pp. 27-47.
- Marginson P., Sisson K. (2004), *European Integration and Industrial Relations*, Basingstoke, Palgrave Macmillan.
- Meardi G. (2014), *Employment Relations under External Pressure*, in Hauptmeier M., Vidal M. (a cura di), *The Comparative Political Economy of Work and Employment*, Relations London, Palgrave, pp. 332-350.
- Nergaard K., Dølvik J.-E., Marginson P., Arasanz Días J., Bechter B. (2009), *Engaging with Variable Pay*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 15, n. 2, pp. 125-146.
- Schulten T., Bispinck R. (2013), *Stabiliser le système de négociation collective: vers un renforcement du principe d'extension?*, in *Chronique Internationale de L'IRES*, n. 142, pp. 12-23.
- Sisson K. (1987), *The Management of Collective Bargaining: an International Comparison*, Oxford, Blackwell.
- Stanojević M., Klarič M. (2013), *The Impact of Socio-Economic Shocks on Social Dialogue in Slovenia*, in *Transfer*, vol. 19, n. 2, pp. 217-226.
- Streeck W. (1992), *Social Institutions and Economic Performance*, London, Sage.
- Traxler F. (1995), *Farewell to Labour Market Associations?*, in Crouch C., Traxler F. (a cura di), *Organised Industrial Relations in Europe' What Future?*, Aldershot, Avebury, pp. 3-19.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford, Oxford University Press.
- Traxler F., Brandl B. (2009), *Towards Europeanisation of Wage Policy*, in *European Union Politics*, vol. 10, n. 2, pp. 177-201.

- Traxler F., Brandl B., Glassner V., Ludwig A. (2008), *Can Cross-Border Bargaining Coordination Work?*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n. 2, pp. 217-237.
- Trif A. (2013), *Romania: Collective Bargaining Institutions under Attack*, in *Transfer*, vol. 19, n. 2, pp. 227-237.
- Vincent C. (2013), *Entre conflits et négociations: les syndicats espagnol à la défense de l'emploi*, in *Chronique Internationale de L'IREs*, n. 140, pp. 30-40.
- Visser J. (2005), *Recent Trends and Persistent Variations in Europe's Industrial Relations*, in Ser (a cura di), *Recent Developments in European Industrial Relations*, The Hague: Ser, pp. 17-33.
- Visser J., Hemerjick A. (1997), *«A Dutch Miracle»: Job Growth, Welfare Reform and Corporatism in the Netherlands*, Amsterdam, Amsterdam University Press.

ABSTRACT

La possibilità di applicazione dei contratti collettivi coordinati multi-employer, caposaldo della regolamentazione del mercato del lavoro nei paesi dell'Europa occidentale, è stata ulteriormente indebolita con l'avvento della crisi. La spinta continua al decentramento aveva già nel tempo ridotto la capacità degli accordi di settore di definire standard universali applicabili a livello aziendale. I meccanismi procedurali di articolazione tra i due livelli di contrattazione sono, infatti, divenuti progressivamente più deboli e incerti. Con l'avvento della crisi, nei paesi dell'Europa settentrionale questo processo si è spinto ulteriormente avanti; nell'Europa meridionale è invece in corso un vero e proprio attacco – sostenuto dalle istituzioni europee – nei confronti degli accordi di contrattazione multi-employer. Le misure di rafforzamento della governance economica europea indotte dalla crisi rendono più urgente la necessità di un coordinamento transnazionale della contrattazione; tuttavia l'indebolimento delle capacità di coordinamento effettivo dei sistemi nazionali di contrattazione indebolisce questa prospettiva.

COORDINATED BARGAINING IN EUROPE:

FROM INCREMENTAL CORROSION TO FRONTAL ASSAULT?

The continued viability of coordinated, multi-employer bargaining arrangements as a cornerstone of labour market regulation across western Europe has come under further threat since the onset of the crisis. Already, ongoing pressure for decentralization had corroded the capacity of sector agreements to specify universal standards applicable at company level. Procedural mechanisms articulating the two levels had become looser

and more open-ended. Under the crisis, this process has been taken further in northern European countries, whilst in southern Europe – under pressure from the European institutions – a frontal assault on multi-employer bargaining arrangements is now underway. Crisis-induced measures to strengthen European economic governance intensify the pressures for coordination of bargaining across borders, but the conditions for successfully realising this have significantly worsened given the undermining of existing capacities for effective coordination within national bargaining systems.

[Traduzione a cura di Alessia Sabbatini]