

## ARGOMENTO

# L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva\*

*Thorsten Schulten, Torsten Müller\*\**

## 1. Introduzione

Il nuovo sistema europeo di governance economica, istituito a tappe successive dall'Unione Europea e dai suoi Stati membri al fine di garantire un'efficace attuazione delle politiche di austerità e delle «riforme strutturali», ha cambiato in profondità le condizioni di contesto della contrattazione collettiva nazionale. Dal punto di vista procedurale, tale sistema, coi suoi meccanismi di recente introduzione volti a monitorare, intensificare il coordinamento e stabilire sanzioni, ha spostato i poteri decisionali sempre più dal livello nazionale a quello europeo, riducendo in tal modo la discrezione degli attori nazionali sugli orientamenti di carattere generale.

Quanto al contenuto, l'enfasi unilaterale sull'austerità fiscale e sulla competitività dei costi fa sì che i salari – o più precisamente, la flessibilità dei salari verso il basso – siano considerati come il principale meccanismo di aggiustamento degli attuali squilibri macroeconomici. Insieme i due processi hanno consentito alle istituzioni europee, come la Commissione, la Banca centrale europea (Bce) e il Consiglio europeo di intervenire direttamente sugli accordi collettivi nazionali, facendo pressione nella direzione del taglio e del congelamento dei salari e per la decentralizzazione degli accordi in materia salariale. Il nuovo sistema di governance economica europea segna dunque un cambiamento di paradigma nell'approccio dell'Unione alla contrattazione collettiva, dalla sua accettazione libera

\* Il saggio è la traduzione in italiano del contributo pubblicato in Natali D., Vanhercke B. (a cura di) (2013), *Social Developments in the EU 2012*, Bruxelles, European Trade Union Institute - European Social Observatory. Gli autori desiderano ringraziare Nacho Álvarez, Salvo Leonardi e Francisco «Paco» Trillo per i loro utili commenti.

\*\* Thorsten Schulten è ricercatore senior presso l'Istituto di ricerche economiche e sociali (Wsi), all'interno della Fondazione Hans Böckler a Düsseldorf; Torsten Müller è ricercatore senior presso l'Istituto sindacale europeo (Etui).

all'intervento politico diretto sui risultati e sulle procedure della contrattazione nazionale.

L'obiettivo di questo articolo è descrivere tale cambiamento di paradigma, nonché le sue implicazioni sugli accordi collettivi nazionali. La prima parte fornisce una breve panoramica sullo sviluppo del nuovo sistema di governance economica e illustra come le politiche europee, passo dopo passo, hanno stretto la loro morsa sulle politiche salariali nazionali e sugli accordi in materia salariale. Basandosi su un'analisi dei fondamenti politici ed economici del nuovo approccio interventista, la seconda parte descrive i vari strumenti di intervento, in relazione sia alle loro caratteristiche procedurali sia al loro contenuto. La terza rappresenta il cuore empirico dell'articolo, e guarda alle principali aree dell'intervento politico sovranazionale nelle politiche salariali nazionali: il settore pubblico e i salari minimi, la decentralizzazione degli accordi collettivi *multi-employer* e, infine, l'impatto di tutti questi interventi sul modello generale delle dinamiche salariali. La quarta e ultima parte prende in esame il futuro di una politica salariale comunitaria e le opzioni a disposizione dei sindacati per reagire all'attuale strategia di interventismo europeo.

## **2. Il ruolo della politica salariale sotto la nuova governance economica europea**

Il Trattato sul funzionamento dell'Unione Europea (Tfue, art. 153.5) afferma esplicitamente che l'Unione non ha competenze in materia di politica salariale. Questa disposizione fu introdotta per la prima volta nel 1991, con il cosiddetto «Protocollo sociale» allegato al Trattato di Maastricht, che in seguito – nel 1997 – divenne parte del «Capitolo sociale» del Trattato di Amsterdam. Paradossalmente, l'esclusione della politica salariale dall'area di competenza dell'Unione fu introdotta simultaneamente alla decisione di lanciare l'Unione monetaria europea (Ume). Quest'ultima ha portato non solo a un nuovo stadio di integrazione economica europea, ma ha anche creato un nuovo regime macroeconomico che fissa nuovi termini e nuove sfide per le politiche salariali nazionali (Hein et al., 2005).

Il quadro legislativo esistente, tuttavia, non ha mai impedito alle istituzioni dell'Unione, come la Commissione europea, la Banca centrale euro-

pea (Bce) e lo stesso Consiglio europeo, di fare affermazioni e raccomandazioni generali in materia di politica salariale. Ad esempio, le Linee guida sulle politiche economiche (Bepg), che sono state regolarmente tracciate dalla Commissione e adottate dal Consiglio sin dal 1993, hanno sempre contemplato richieste a favore di dinamiche salariali più moderate e più distanziate nel tempo (Hein, Niechoj, 2007). Inoltre, il cosiddetto *dialogo macroeconomico* fu stabilito nel 1999 come forum per lo scambio di punti di vista tra il Consiglio, la Commissione, la Bce e le organizzazioni europee dei datori di lavoro e dei sindacati, con lo scopo di «coordinare la politica economica e migliorare la reciproca interazione tra le *dinamiche salariali* e la politica monetaria, di bilancio e fiscale» (European Council, 1999; enfasi degli autori). Sin dalla fine degli anni novanta, infine, sono stati in particolare i sindacati europei a sottolineare la necessità di un coordinamento europeo della contrattazione collettiva per evitare la competizione salariale verso il basso in Europa (Schulten, 2002, 2003).

Queste prime iniziative europee sul terreno della politica salariale hanno modellato un certo discorso politico ed economico a livello dell'Unione Europea, ma non hanno mai portato a iniziative politiche vincolanti sul piano legislativo. Anzi, hanno avuto un impatto molto limitato sulla pratica della politica salariale, che resta quasi esclusivamente il risultato delle istituzioni nazionali preposte alla regolazione dei salari. Tuttavia la situazione ha cominciato a cambiare nettamente con l'emergere della cosiddetta «nuova governance economica europea». Quest'ultima contiene una serie di nuove regole e procedure che sono state sviluppate dal 2008 sulla scia della crisi economica, e che mirano a ottenere un coordinamento europeo più vincolante sul terreno della politica economica (Degryse, 2012).

Un nuovo sistema di governance economica europea ha iniziato a emergere nel 2010 con l'adozione della strategia «Europa 2020», che ha deciso l'introduzione del cosiddetto «semestre europeo» come ciclo annuale di coordinamento della politica economica comunitaria. Ogni anno l'Unione emette raccomandazioni per tutti gli Stati membri sulla base di una dettagliata analisi economica. Tali raccomandazioni devono poi essere trasformate in «programmi di riforma» nazionali, la cui efficacia sarà di nuovo valutata dall'Unione.

Il ciclo annuale di coordinamento economico è stato ulteriormente sviluppato nel 2011 con l'adozione di un pacchetto di cinque regolamenti e una direttiva. Il cosiddetto *Six-Pack* contiene due nuovi e importanti stru-

menti per intensificare il coordinamento politico economico: il primo è l'introduzione di un nuovo sistema di sorveglianza fiscale e macroeconomica rafforzata, attraverso un meccanismo di allerta per il rilevamento rapido di squilibri macroeconomici sulla base di una «classificazione» di indicatori economici; il secondo è l'introduzione di una procedura automatica per imporre sanzioni finanziarie ai paesi che non rispettano le raccomandazioni politiche emesse sulla base del sistema di allerta. Di conseguenza, le raccomandazioni politiche europee agli Stati membri perdono il loro carattere puramente volontario, comportando un livello di responsabilità molto più alto.

All'interno del nuovo sistema di governance economica europea, la politica salariale gioca un ruolo importante. Ne è conferma l'adozione nel 2011 del Patto Euro Plus, che definisce esplicitamente i salari come la principale variabile di aggiustamento economico utilizzata per superare gli squilibri economici e per incoraggiare la competitività. Di conseguenza, il Patto Euro Plus richiede un severo monitoraggio dei salari e delle istituzioni che regolano i salari a livello europeo (European Council, 2011). Inoltre, la nuova classificazione degli indicatori economici, che devono essere tenuti in considerazione dagli Stati membri, include esplicitamente i costi unitari del lavoro e definisce un certo margine per le dinamiche «consentite» dei salari e del costo del lavoro. Attualmente tutti i paesi all'interno dell'eurozona possono aumentare i costi unitari del lavoro fino a un massimo del 9 per cento entro un periodo di tre anni (12 per cento per i paesi dell'Unione fuori dall'eurozona) (European Commission, 2012a).

Per effetto della nuova governance economica europea, l'influenza dell'Unione sulle politiche salariali nazionali è notevolmente aumentata, in particolare da quando le raccomandazioni dell'Unione sono diventate più vincolanti. Difatti gli Stati membri che le ignorano rischiano sanzioni finanziarie. Il possibile raggio d'azione del nuovo interventismo europeo sul terreno delle politiche salariali è diventato più evidente nei paesi colpiti dalla crisi che dipendono dall'assistenza finanziaria dell'Unione e/o del Fondo monetario internazionale (Fmi). In cambio di nuovi crediti, questi paesi hanno dovuto introdurre riforme di vasta portata, che sono state fissate nel cosiddetto «Memorandum d'intesa» con la troika Unione Europea, Banca centrale europea e Fondo monetario internazionale (nel caso di Grecia, Irlanda e Portogallo) o negli «Accordi stand-by» con il Fon-

do monetario internazionale (nel caso di Ungheria, Lettonia e Romania). Tra le misure che questi paesi hanno dovuto concordare vi è un'ampia riforma del mercato del lavoro, che prevede tra l'altro un cambiamento delle dinamiche salariali e dei sistemi di contrattazione collettiva<sup>1</sup>.

Un forte interventismo europeo è stato percepito anche in Spagna, paese che riceve aiuto internazionale per il suo settore finanziario. Questo piano di salvataggio non riguarda l'economia intera, ma è legato a un Memorandum d'intesa in virtù del quale il governo spagnolo ha dovuto impegnarsi «a mettere in atto le raccomandazioni rivolte a ciascun paese nel contesto del semestre europeo», che prevedono cambiamenti molto profondi nella regolazione del mercato del lavoro (European Commission, 2012b). Prima di allora era stata la Banca centrale europea (Bce) ad attuare una forma di intervento più «ufficiosa», subordinando l'acquisto dei titoli di Stato alle riforme politiche. Vale a questo riguardo l'esempio dell'Italia, dove nell'autunno 2011 è stata resa pubblica una lettera confidenziale dei vertici della Bce, nella quale si chiedeva al governo italiano di attuare riforme strutturali di ampio raggio, tra cui la radicale decentralizzazione della contrattazione collettiva (Meardi, 2012a, 2012b; per la lettera vedi Draghi, Trichet, 2011). Dall'autunno del 2012 questo tipo di politica è diventato più ufficiale, dopo che la Bce ha annunciato che avrebbe acquistato quantità illimitate di titoli di Stato se i paesi coinvolti avessero acconsentito a determinate riforme politiche.

In base alle proposte fatte dalla Commissione europea (2012c) per una «profonda e autentica unione economica e monetaria», e a quelle della cancelliera tedesca Angela Merkel (2013), il prossimo passo nello sviluppo della nuova governance economica europea sarebbe la stipula di patti di competitività tra l'Unione e gli Stati membri, in cui questi ultimi si impegnano ad attuare «riforme strutturali» che includano le aree della politica salariale e della contrattazione collettiva. Secondo la logica dei Memorandum d'intesa, questo nuovo sistema dei patti di competitività è stato giustamente battezzato «troika per tutti» (Oberndorfer, 2013), perché trasferirebbe all'intera Unione le pratiche al momento attuate nei paesi in emergenza.

<sup>1</sup> Per una panoramica sull'ampia gamma di riforme del mercato del lavoro imposte dalla troika o dal Fondo monetario internazionale nei diversi paesi europei, vedi Clauwaert, Schömann, 2012; Hermann, Hinrichs, 2012.

### 3. Interventi europei nelle politiche salariali nazionali

Vi sono almeno tre ordini di argomenti che servono a legittimare gli interventi europei in materia di politiche salariali. Due sono più a livello macro, e riflettono la percezione dominante della crisi attuale nell'Unione come una crisi del debito e della competitività. In primo luogo l'Unione è a favore di una forte politica di austerità per superare la crisi del debito. Questa impostazione si è ancora più accentuata con l'adozione nel marzo del 2012 del *fiscal compact*, che può essere interpretato come un tentativo di rendere irreversibile l'approccio dell'austerità (Konecny, 2012, p. 389). La politica di austerità ha sempre un impatto immediato sulla politica salariale, dato che i costi del lavoro nel settore pubblico rappresentano spesso una parte significativa dei bilanci pubblici. Così tutti gli attuali programmi di austerità includono la richiesta di tagliare e di congelare le retribuzioni del settore pubblico.

In secondo luogo, i crescenti squilibri economici tra i cosiddetti paesi europei «in surplus» e quelli «in deficit» sono visti come il risultato di sviluppi divergenti nella competitività nazionale, causati principalmente da tendenze divergenti nei salari e nei costi unitari del lavoro. Prima della creazione dell'Unione monetaria europea (Ume), i paesi in deficit avrebbero risolto i loro problemi di competitività svalutando la propria moneta nazionale. Dato che all'interno dell'Ume questo, per definizione, non è più possibile, i paesi meno competitivi hanno bisogno di una politica di «svalutazione interna», aumentando la loro competitività attraverso una riduzione dei costi del lavoro, cosa che è quindi considerata un «sostituto funzionale della svalutazione della moneta» (Armingeon, Baccaro, 2012, p. 256). Per la Banca centrale europea una «conclusione fondamentale» del suo rapporto 2012 su *I mercati del lavoro dell'eurozona e la crisi*, è che «le rigidità salariali verso il basso sono un impedimento al ripristino della competitività (e quindi dell'occupazione) soprattutto nei paesi dell'eurozona che avevano accumulato squilibri esterni prima della crisi» (Banca centrale europea, 2012, p. 9). Anche se l'opinione oggi dominante nell'Unione è che i paesi in deficit debbano farsi interamente carico del riequilibrio, esiste anche una variante più keynesiana di questo ragionamento, in base alla quale i paesi in surplus (in particolare la Germania) dovrebbero svolgere un ruolo più forte favorendo la crescita dei salari (ad esempio vedi Grauwe, 2012; Malliaropulos, Zarkos, 2013). Entrambi i punti di vista, comunque, si concentrano sui salari come variabile principale (o a volte l'unica) dell'aggiustamento all'interno dell'Ume.

Vi è un terzo ordine di ragionamenti più orientati al micro, che hanno riacquisito importanza sull'onda del netto aumento della disoccupazione in molti Stati europei. Tali ragionamenti si basano sull'impostazione neo-classica tradizionale in base alla quale la disoccupazione è soprattutto il risultato di rigidità istituzionali nel mercato del lavoro. Un perfetto esempio di questo modo di vedere è rappresentato dal rapporto della Dg Ecfm su *Gli sviluppi del mercato del lavoro in Europa 2012*, che ha proposto una lunga lista di cosiddette «riforme *employment-friendly*». Oltre a varie questioni legate alla deregolamentazione del mercato del lavoro (ad esempio la riduzione dell'assistenza alla disoccupazione, la minore protezione dell'impiego, l'aumento dell'età pensionabile ecc.), la lista comprende anche una sotto-sezione sulla «struttura della contrattazione salariale», che esorta i responsabili a:

- «ridurre i salari minimi di legge e contrattuali»;
- «ridurre la copertura della contrattazione»;
- «ridurre l'estensione (automatica) degli accordi collettivi»;
- «riformare il sistema di contrattazione in un modo meno centralizzato, ad esempio rimuovendo o limitando il 'principio di favore' (la riserva che salvaguarda le condizioni di maggior favore in un determinato paese, *ndt*)»;
- introdurre/estendere «la possibilità di derogare dagli accordi di livello più alto o di negoziare accordi aziendali»;
- promuovere misure che «producano una generale riduzione del potere contrattuale dei sindacati» (European Commission, 2012d, pp. 103-104).

Tenendo conto della ricerca internazionale sulla performance macroeconomica di diversi sistemi di contrattazione collettiva<sup>2</sup>, la Dg Ecfm ha giustamente riconosciuto in un altro documento che «mancano prove evidenti a favore della superiorità di un singolo modello di regolazione dei salari rispetto agli altri» (European Commission, 2011, p. 17). Ciononostante la Dg Ecfm, nelle sue raccomandazioni, prende sempre come riferimento un sistema di contrattazione decentralizzato e aziendale, dato che tale modello sembra consentire alle aziende di adattarsi meglio alla variabilità degli sviluppi economici. Su questo punto la Commissione ha ricevuto il sostegno del Patto Euro Plus che, in modo un po' intricato, chiede agli Stati membri di «rivedere gli accordi per la regolazione dei salari e, dove necessario, il grado di centralizzazione nei processi di contrattazione» (European Council, 2011, p. 16).

<sup>2</sup> Vedi, ad esempio, Aidt, Tzannatos, 2008; Traxler, Brandl, 2011.

Passando dall'analisi dei fondamenti teorici alla valutazione della pratica degli interventi dell'Unione nell'area della politica salariale, possiamo osservare che negli anni recenti 18 dei 27 Stati membri sono stati interessati in vario modo dalle iniziative dell'Ue (Tab. 1). Per l'Unione ci sono due principali canali di intervento che differiscono per la misura in cui sono vincolanti. Il primo si basa sulle raccomandazioni rivolte ai singoli paesi nella cornice del semestre europeo. Anche se queste raccomandazioni non sono vincolanti sul piano legislativo, potrebbero diventarlo maggiormente in futuro in combinazione con il nuovo meccanismo di allerta, che prevede la possibilità di sanzioni finanziarie. Il secondo canale si basa sullo scambio tra riforme e sostegno finanziario. Dato che le misure in materia di politica salariale sono stabilite negli accordi fra la troika o il Fondo monetario internazionale e i governi nazionali, questo secondo canale di intervento politico ha un impatto più immediato, quindi un carattere più vincolante. La richiesta di alcune misure, tuttavia, proviene solitamente dalla troika, che insiste sulla loro attuazione come preconditione per l'assistenza finanziaria. In sostanza possiamo affermare che molte iniziative nazionali sul terreno della politica salariale sono state spesso «imposte» dalla troika.

Per la maggior parte dei paesi, tuttavia, i tentativi dell'Unione di influenzare le politiche salariali nazionali si sono limitati a raccomandazioni ai singoli paesi (non vincolanti) nella cornice del semestre europeo. Finora l'Unione ha usato questi strumenti per 12 Stati membri. In molti casi le raccomandazioni sono state relativamente vaghe, esortando a una moderata crescita dei salari in generale (Bulgaria, Finlandia, Italia e Slovenia) o dei salari minimi in particolare (Francia e Slovenia). Mentre nel caso della Svezia l'Unione chiede di fatto un'estensione dell'area dei bassi salari, nel caso della Germania auspica una dinamica salariale in linea con la crescita della produttività, il che può essere in qualche misura inteso come esortazione a una crescita dei salari più accentuata.

Raccomandazioni molto più precise riguardano la riforma dei sistemi di regolazione dei salari. Nel caso di Belgio, Italia e Spagna, l'Unione ha chiesto una decentralizzazione della contrattazione collettiva, che renda più semplice per le aziende derogare dagli accordi *multi-employer*. Infine Belgio, Cipro, Lussemburgo e Malta sono fortemente criticati per essere gli unici paesi nell'Unione ad avere ancora un sistema nazionale di indicizzazione automatica dei salari (Mongourdin-Denoix, Wolf, 2010). Qui l'Unione ha richiesto, se non l'abolizione, almeno una profonda riforma di questi sistemi, allo scopo di rendere l'indicizzazione meno rigida e vincolante.

*Tab. 1 – Interventismo europeo nell'area della politica salariale 2011-2012*

RACCOMANDAZIONI/ACCORDI:	PAESI DESTINATARI
<b>1. RACCOMANDAZIONI PER PAESE NELLA CORNICE DEL SEMESTRE EUROPEO</b>	
DECENTRAMENTO DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	BELGIO, ITALIA, SPAGNA
RIFORMA/ABOLIZIONE DELL'INDICIZZAZIONE AUTOMATICA DEI SALARI	BELGIO, CIPRO, LUSSEMBURGO, MALTA
MODERAZIONE DELLA CRESCITA DEL SALARIO MINIMO	FRANCIA, SLOVENIA
MODERAZIONE DELLA CRESCITA DEL SALARIO IN GENERALE	BULGARIA, FINLANDIA, ITALIA, SLOVENIA
DINAMICHE SALARIALI IN LINEA CON LA CRESCITA DELLA PRODUTTIVITÀ	GERMANIA
REVISIONE DEI SALARI ALTI ALL'ESTREMITÀ PIÙ BASSA DELLA SCALA RETRIBUTIVA	SVEZIA
<b>2. ACCORDI TRA UNIONE EUROPEA-BANCA CENTRALE EUROPEA-FONDO MONETARIO INTERNAZIONALE (FMI) O TRA FMI E I SINGOLI GOVERNI NAZIONALI NEL QUADRO DI UN «MEMORANDUM D'INTESA»</b>	
DECENTRALIZZAZIONE DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA	GRECIA, PORTOGALLO, ROMANIA
CRITERI PIÙ RESTRITTIVI PER L'ESTENSIONE DEGLI ACCORDI COLLETTIVI	GRECIA, PORTOGALLO, ROMANIA
RIDUZIONE/CONGELAMENTO DEI SALARI MINIMI	GRECIA, IRLANDA, LETTONIA, PORTOGALLO, ROMANIA
RIDUZIONE/CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI NEL SETTORE PUBBLICO	GRECIA, UNGHERIA, IRLANDA, LETTONIA, PORTOGALLO, ROMANIA
CONGELAMENTO DEI SALARI DEL SETTORE PRIVATO	GRECIA
<b>NESSUNA RACCOMANDAZIONE NELL'AREA DELLA POLITICA SALARIALE</b>	AUSTRIA, REPUBBLICA CECA, DANIMARCA, ESTONIA, LITUANIA, PAESI BASSI, POLONIA, SLOVACCHIA, REGNO UNITO

*Fonte:* elaborazione degli autori sulla base delle raccomandazioni per paese «Unione Europea 2020» per il 2011 e il 2012 (in [http://ec.europa.eu/europe2020/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/europe2020/index_en.htm)) e del «Memorandum d'intesa» tra Unione Europea-Banca centrale europea-Fondo monetario internazionale (Fmi) o tra Fmi e i governi nazionali (in [www.imf.org](http://www.imf.org)).

Il secondo, più vincolante, canale di intervento politico è stato applicato a sei paesi interessati dai programmi internazionali di salvataggio (Grecia, Ungheria, Irlanda, Lettonia, Portogallo e Romania). In tutti e sei i casi, gli

interventi dell'Unione hanno colpito sia l'attuale crescita dei salari sia la struttura della contrattazione collettiva. Inoltre la troika ha fatto esplicito riferimento alle raccomandazioni per paese sviluppate nella cornice del semestre europeo, rivolte in particolare alla Spagna.

Quanto al contenuto, la troika ha richiesto innanzitutto tagli consistenti e poi il congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico allo scopo di ridurre i deficit pubblici. Inoltre la troika ha richiesto il taglio (nel caso della Grecia e dell'Irlanda) o il congelamento (nel caso della Lettonia, del Portogallo e della Romania) dei salari minimi nazionali. Entrambe le misure erano destinate anche a produrre un effetto frenante sulle dinamiche salariali nel settore privato. Nel caso della Grecia, tuttavia, la troika ha richiesto anche il congelamento dei benefici di anzianità negli accordi collettivi privati. Infine in Grecia, Portogallo e Romania (e in Spagna), la troika ha spinto per cambiamenti essenziali nei sistemi nazionali di regolazione dei salari, puntando a una radicale decentralizzazione della contrattazione collettiva e a una netta restrizione dei criteri per l'estensione degli accordi collettivi.

#### **4. L'impatto del nuovo interventismo europeo sui recenti sviluppi delle politiche salariali nazionali**

Sulla scia della crisi in corso, l'emergere di un nuovo interventismo europeo ha già modellato lo sviluppo delle politiche salariali nazionali in molti paesi europei, in particolare in quelli che sono attualmente sotto sorveglianza economica della troika. Qui la pressione internazionale ha anche favorito lo sviluppo di un nuovo tipo di interventismo dello Stato a livello nazionale, che in tutti i casi ha prodotto le stesse misure: taglio o congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico, una politica restrittiva del salario minimo, la ristrutturazione del sistema di contrattazione collettiva in direzione di una radicale decentralizzazione, se non di uno smantellamento, della contrattazione *multi-employer*. Anche se l'approccio «onnicomprensivo» prescritto dalla troika ha portato a una convergenza delle politiche salariali nazionali nei paesi sotto sorveglianza economica, le misure specifiche introdotte nei diversi paesi variano secondo il contesto istituzionale esistente. L'obiettivo di questa sezione è analizzare più nel dettaglio le concrete implicazioni del nuovo interventismo europeo nelle tre aree sopra menzionate. Dato che l'impatto sulle retribuzioni del settore pubblico e la decentralizzazione dei

sistemi di contrattazione collettiva sono stati particolarmente pronunciati nei paesi sotto sorveglianza economica, le seguenti sotto-sezioni si concentreranno su questi otto paesi. Le sotto-sezioni sui salari minimi e sulle dinamiche salariali reali aprono la prospettiva all'intera Europa per illustrare l'impatto più ampio dell'interventismo dell'Unione sulle dinamiche salariali in generale a livello continentale.

#### ***4.1. Taglio e congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico***

Il taglio e il congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico sono stati tra i principali strumenti di intervento diretto utilizzati dai governi nazionali per tentare di ridurre la spesa pubblica, allo scopo di stabilizzare le finanze del governo e di assicurare i mercati finanziari (International Labour Office, 2013, p. 20). Le retribuzioni nel settore pubblico erano un facile obiettivo per l'intervento politico diretto, poiché in molti paesi europei le retribuzioni dei dipendenti pubblici sono regolate non dagli accordi collettivi ma dalla legge, consentendo così ai governi di imporre unilateralmente tagli e congelamenti. L'intervento diretto nell'area delle retribuzioni nel settore pubblico è stato ulteriormente legittimato dal Patto Euro Plus, che enfatizza il ruolo guida delle retribuzioni nel settore pubblico in molti paesi, quindi esortando esplicitamente gli Stati membri dell'Unione a «garantire che gli accordi salariali nel settore pubblico sostengano gli sforzi a favore della competitività nel settore privato» (European Council, 2011, p. 16).

Recenti analisi sulle dinamiche salariali del settore pubblico durante la crisi identificano le seguenti principali tendenze (Glassner, Keune 2012; Grimshaw, Rubery, Marino, 2012; International Labour Office, 2013; Labour Research Department, 2012). In primo luogo, il taglio e il congelamento delle retribuzioni non sono affatto limitati ai paesi particolarmente colpiti dalla crisi. Tra il 2008 e il 2012, almeno 18 dei 27 Stati membri dell'Unione hanno adottato riforme delle retribuzioni nel settore pubblico. Il fatto che il taglio e/o il congelamento dei salari siano stati imposti anche in paesi caratterizzati da un livello di debito relativamente basso (come la Repubblica Ceca), o che sono stati relativamente risparmiati dalla crisi (come la Polonia), suggerisce che in alcuni paesi la crisi sia stata utilizzata solo come pretesto per introdurre misure di austerità (Grimshaw, Rubery, Marino, 2012, p. 11). La seconda tendenza è che nella maggior parte dei paesi europei il taglio e il congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico sono

stati introdotti unilateralmente dallo Stato. Anche nei paesi con una tradizione di contrattazione collettiva libera nel settore pubblico, come l'Irlanda, il Portogallo, la Spagna, l'Italia e il Regno Unito, «i datori di lavoro del settore pubblico hanno scavalcato le procedure vigenti della contrattazione collettiva e hanno imposto tagli e congelamenti delle retribuzioni in modo unilaterale» (Glassner, 2010, p. 23). In terzo luogo, nella maggioranza dei paesi gli aggiustamenti salariali sono stati introdotti in due o tre fasi consecutive. Di regola, quindi, non sono stati introdotti come misura di emergenza straordinaria, ma come parte di una strategia intensa e di più lungo periodo per mettere sotto pressione le retribuzioni del settore pubblico. Infine, ma non meno importante, le misure più severe sono state introdotte nei paesi che avevano ricevuto assistenza finanziaria dalle istituzioni sovranazionali ed erano stati obbligati a tagliare le retribuzioni nel settore pubblico nell'ambito di un memorandum d'intesa/accordo stand-by concluso con la troika o con il Fondo monetario internazionale.

La Tab. 2, che fornisce un quadro d'insieme delle misure realizzate nei paesi interessati dall'intervento politico sovranazionale diretto, indica che le misure più drastiche sono state introdotte in Romania, Lettonia e Grecia, con tagli alle retribuzioni fino al 30 per cento e oltre. In Romania le retribuzioni nel settore pubblico sono state tagliate del 25 per cento nel 2010. Tuttavia, poiché il governo ha aumentato ulteriormente l'Iva dal 19 al 24 per cento, oltre ad avere introdotto tagli ai bonus e alle integrazioni (come indennità di vitto e sussidi agli affittuari delle case), l'effettiva diminuzione dei salari ha rasentato il 50 per cento (Glassner, 2010, p. 19). In Grecia i salari nominali sono stati tagliati in media del 14 per cento tra il 2009 e il 2010, ma se si aggiunge l'ulteriore 17 per cento tra il 2011 e il 2013, il taglio totale dei salari ammonta a circa il 30 per cento (Busch et al., 2013, p. 12). In Lettonia le retribuzioni nel settore pubblico sono state tagliate del 15 per cento nella primavera del 2009, in cambio del prestito di 7,5 miliardi di euro fornito dal Fondo monetario internazionale e dall'Unione Europea. Particolarmente colpiti dai tagli della spesa pubblica sono gli insegnanti, le cui retribuzioni sono state tagliate di circa un terzo dal settembre 2009 in poi (Glassner, 2010, p. 17). Si tratta di misure particolarmente dolorose perché questi sensibili tagli sono stati seguiti da un congelamento delle retribuzioni tra il 2010 e il 2012. I tagli alle retribuzioni negli altri paesi oscillano tra il 5 e il 15 per cento, con un successivo congelamento al livello retributivo più basso.

*Tab. 2 – Taglio e congelamento delle retribuzioni nel settore pubblico nei paesi dell'Unione Europea sotto sorveglianza dell'Unione, della Banca centrale europea e/o del Fondo monetario internazionale (2008-2012)*

PAESE	TAGLIO/CONGELAMENTO DEI SALARI	DECISIONE UNILATERALE DELLO STATO
GRECIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI PER TUTTI I REDDITI &gt;2.000 EURO AL MESE (2009)</li> <li>• TAGLIO DEL 12-20 PER CENTO NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (2010)</li> <li>• TAGLIO ULTERIORE FINO AL 17 PER CENTO IN TRE ANNI (2011-2013)</li> </ul>	sì
UNGHERIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 7 PER CENTO (2008-2010)</li> <li>• ABOLIZIONE DELLA TREDICESIMA MENSILITÀ NEL SETTORE PUBBLICO ALLARGATO (2009)</li> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI (2010-2012 E OLTRE)</li> </ul>	sì
IRLANDA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PER I DIPENDENTI PUBBLICI (2008-2010)</li> <li>• CONGELAMENTO GENERALE DEI SALARI (2010-2014)</li> <li>• TAGLIO DEL 5-7 PER CENTO DEL SALARIO NETTO PER EFFETTO DELL'IMPOSTA SULLE PENSIONI INVERSAMENTE PROPORZIONALE AL REDDITO (2009)</li> <li>• TAGLI DEL 5-8 PER CENTO IN PROPORZIONE AL REDDITO (2010)</li> </ul>	sì
ITALIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 5-10 PER CENTO PER I REDDITI ALTI (2010)</li> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI E RIDUZIONE DEI PREMI DI PRODUTTIVITÀ (2010-2014)</li> <li>• SOSPENSIONE DEGLI SCATTI RETRIBUTIVI AUTOMATICI PER ALCUNI GRUPPI DI LAVORATORI, COME MAGISTRATI, FORZE DI POLIZIA, AVVOCATI DELLO STATO, PERSONALE MILITARE ECC. (2010-2013)</li> </ul>	sì
LETTONIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI NON SPECIFICATO (2008)</li> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 15-30 PER CENTO (2009)</li> <li>• CONGELAMENTO DEI SALARI (2010-2012)</li> </ul>	sì
PORTOGALLO	<ul style="list-style-type: none"> <li>• CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PER I DIPENDENTI PUBBLICI E PER QUELLI DELLE AZIENDE PUBBLICHE (2010-2013)</li> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 5 PER CENTO PER I DIPENDENTI PUBBLICI CON I REDDITI PIÙ ALTI (2010)</li> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 3,5-10 PER CENTO PER I REDDITI &gt;1.500 EURO AL MESE (2011)</li> <li>• ABOLIZIONE O RIDUZIONE DELLA TREDICESIMA E DELLA QUATTORDICESIMA MENSILITÀ (2012-2013)</li> </ul>	sì
ROMANIA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 25 PER CENTO, CHE ARRIVA AL 50 PER CENTO CON IL TAGLIO DELLE INTEGRAZIONI (2010)</li> <li>• ABOLIZIONE DI UN'AMPIA GAMMA DI PREMI E DELLA TREDICESIMA MENSILITÀ (2011)</li> </ul>	sì
SPAGNA	<ul style="list-style-type: none"> <li>• TAGLIO DEI SALARI DEL 5 PER CENTO PER I DIPENDENTI PUBBLICI (2010)</li> <li>• CONGELAMENTO DELLE RETRIBUZIONI PER I DIPENDENTI PUBBLICI (2011-2012)</li> <li>• ABOLIZIONE DELLA QUATTORDICESIMA MENSILITÀ PER TUTTI I DIPENDENTI DEL SETTORE PUBBLICO (2012)</li> </ul>	sì

*Fonte:* Glassner, Keune, 2012; Grimshaw, Rubery, Marino, 2012; International Labour Office, 2013.

Tuttavia, quando si valuta la reale entità della riduzione del reddito disponibile per i lavoratori del settore pubblico è importante tenere a mente che questi dati riflettono solo i tagli dei salari nominali. Spesso questi tagli sono associati a ulteriori misure come l'abolizione della tredicesima e/o della quattordicesima mensilità e di altri benefici, oltre alla riduzione nell'accesso alla previdenza sociale. Ciò è avvenuto ad esempio in Grecia, con una riduzione delle pensioni integrative tra il 10 e il 20 per cento, e in Ungheria, dove il governo ha tagliato i sussidi per l'acquisto dei farmaci, per lo studio e per la casa (International Labour Office, 2013, p. 28).

#### ***4.2. Taglio e congelamento dei salari minimi***

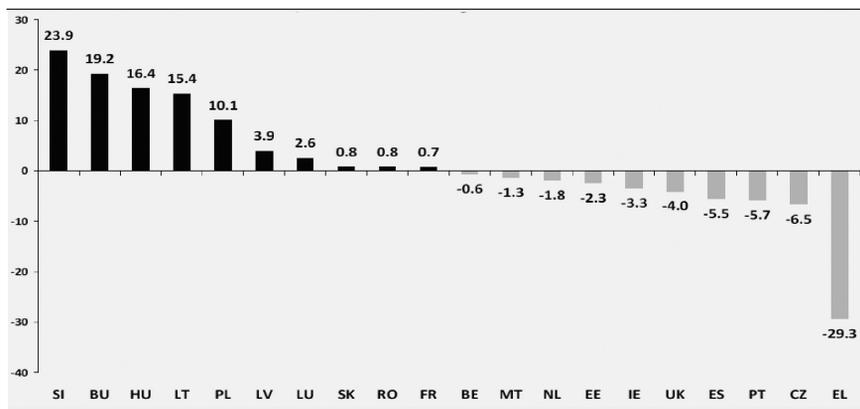
A parte le retribuzioni del settore pubblico, i salari minimi nazionali offrono una seconda opportunità di intervento politico. Ciò è tanto più vero per i molti paesi europei in cui l'andamento dei salari minimi non solo determina i salari di coloro che si trovano in fondo alla scala retributiva, ma influenza anche la dinamica salariale generale. Questo «effetto ricaduta» dell'andamento del salario minimo nazionale è particolarmente forte nei paesi con sistemi di contrattazione collettiva relativamente deboli e con una bassa copertura della contrattazione (ad esempio in molti paesi dell'Europa Orientale), ma anche in paesi come la Francia, con livelli di salario minimo relativamente alti (Aeberhardt, Givord, Marbot, 2012). Inoltre i salari minimi nazionali sono un esplicito strumento di intervento dello Stato, dato che, in gran parte dei 20 Stati membri sui 27 dell'Unione in cui esistono, vengono fissati per legge dallo Stato. Le uniche eccezioni sono il Belgio e la Grecia, dove il salario minimo nazionale è stabilito da un accordo collettivo nazionale per l'intero settore privato (Schulten, 2012b).

Considerato l'impatto che hanno sulla dinamica salariale generale, i salari minimi svolgono un ruolo determinante nelle nuove strategie interventiste a livello europeo (vedi Schulten 2012a, 2013). Il primo paese interessato è l'Irlanda, che sotto la pressione della troika ha tagliato il salario minimo di un euro, da 8,65 a 7,65 euro all'ora (che corrisponde a una riduzione di quasi il 12 per cento) nel febbraio 2011. Dopo il cambio di governo alla guida del paese, tuttavia, il taglio del salario minimo è stato annullato e, a luglio 2011, è stato ristabilito il valore precedente di 8,65 euro. La troika ha acconsentito perché, in cambio, il governo irlandese ha deciso di ridurre i contributi per la sicurezza sociale a carico dei datori di

lavoro. Più recentemente però il Fondo monetario internazionale ha di nuovo sottolineato la necessità di «prendere in considerazione» un taglio del salario minimo nazionale irlandese (International Monetary Fund, 2012a, p. 27).

In altri paesi come la Lettonia, il Portogallo e la Romania, e più informalmente in Spagna, la troika ha spinto per congelare i livelli del salario minimo nazionale. Questi paesi hanno anche dovuto accettare di stabilire eventuali aumenti del salario minimo negli anni a venire solo d'intesa con la troika. Infine, l'intervento più radicale ha avuto luogo finora in Grecia, dove la troika ha decretato un taglio radicale del salario minimo del 22 per cento (e anche del 32 per cento per i giovani lavoratori sotto i 25 anni), una misura che è diventata effettiva nel febbraio 2012. Dato che il salario minimo in Grecia è fissato da un accordo collettivo nazionale, l'intervento della troika è ancora più problematico, poiché viola apertamente il principio della contrattazione collettiva libera; i datori di lavoro e i sindacati greci hanno respinto congiuntamente questo intervento. Dato che il governo greco è stato criticato anche dall'International Labour Office (2012a) per i suoi vari tentativi di compromettere l'autonomia della contrattazione collettiva, la troika chiede ora che il salario minimo greco sia fissato per legge (International Monetary Fund, 2012b, p. 17).

*Graf. 1 – Andamento dei salari minimi reali nazionali, 2010-2012 in %\**



\* Aumento o diminuzione dal primo gennaio 2010 al primo gennaio 2013

Deflatore dei prezzi al consumo

Fonte: Wsi Database del salario minimo 2013.

Considerato l'andamento generale dei salari minimi negli ultimi tre anni (2010-2012), in dieci Stati membri dell'Unione il valore reale del salario minimo, depurato dall'andamento dei prezzi al consumo, è diminuito (Graf. 1). La riduzione è stata particolarmente forte nei paesi che erano sotto sorveglianza della troika (Grecia, Portogallo, Spagna e Irlanda), così come nel Regno Unito e nella Repubblica Ceca. Dall'altro lato, in alcuni paesi dell'Europa Orientale il valore del salario minimo reale ha mostrato tassi di crescita decisamente elevati. Tra questi figura anche l'Ungheria, dove l'aumento insolitamente forte del salario minimo è servito principalmente a compensare gli effetti di una nuova riforma fiscale, che ha comportato una variazione delle aliquote e un aumento significativo dell'imposizione sui redditi bassi (Szabó, 2013).

#### ***4.3. Decentralizzazione e smantellamento della contrattazione collettiva multi-employer***

Oltre agli interventi diretti sulle dinamiche salariali, con taglio e congelamento dei salari minimi e delle retribuzioni del settore pubblico, in molti paesi europei i cambiamenti più rilevanti hanno riguardato le istituzioni preposte alla regolazione dei salari e alla contrattazione collettiva. Anche se l'attuale crisi economica ha rafforzato la decentralizzazione della contrattazione collettiva in tutta Europa (Glassner, Keune, Marginson, 2011), il processo è stato più pronunciato nei paesi soggetti all'intervento sovranazionale diretto. Dato che in quasi tutti i casi la troika ha chiesto cambiamenti strutturali dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva, i paesi interessati sono stati più o meno disponibili ad accettare tali richieste in cambio di assistenza finanziaria.

Seguendo un approccio «onnicomprensivo», sono almeno sei le principali misure promosse dalla troika, che hanno portato a una decentralizzazione radicale e, in alcuni casi, allo smantellamento della contrattazione *multi-employer*. Tali misure prevedono:

- la cancellazione o la cessazione degli accordi collettivi nazionali;
- la facilitazione delle deroghe dei contratti di settore o delle norme di legge a opera degli accordi aziendali, ad esempio mediante *clausole di apertura* (o *di avversità*) o, più in generale, dando priorità agli accordi aziendali rispetto agli accordi (inter)-settoriali;
- la sospensione del principio di favore, che riguarda la relazione tra gli accordi settoriali e quelli aziendali;

- l'introduzione di criteri più restrittivi sull'estensione degli accordi collettivi;
- la riduzione della «proroga» degli accordi collettivi scaduti;
- l'estensione della possibilità per i rappresentanti dei lavoratori non sindacalizzati di concludere accordi collettivi a livello aziendale.

I diversi paesi, secondo il grado di centralizzazione e della cornice regolatoria dei sistemi di contrattazione nazionale prima delle riforme, hanno generato uno specifico mix di misure per promuovere la decentralizzazione (Tab. 3)<sup>3</sup>. Si possono distinguere tre gruppi di paesi. Il primo comprende l'Irlanda e la Romania, che prima delle riforme erano caratterizzate da un livello relativamente elevato di centralizzazione della contrattazione. Tale modello prevedeva accordi nazionali cross-settoriali che stabilivano i termini di riferimento per le negoziazioni di livello inferiore (Visser, 2011, p. 41). In questi due paesi i cambiamenti dovuti all'austerità hanno portato a un crollo quasi totale della contrattazione *multi-employer*. In Irlanda il cambiamento è il risultato della decisione del governo, nel 2009, di ritirarsi dai negoziati sulla riforma del settore pubblico alla luce del deterioramento delle finanze pubbliche. Si è così tornati alla contrattazione a livello aziendale dopo 22 anni di regolazione cross-settoriale del salario (O'Kelly, 2010; Doherty, 2011). In Romania la contrattazione cross-settoriale è stata sostanzialmente abolita dall'introduzione unilaterale da parte del governo del Social Dialogue Act nel 2011 (Trif, 2013). Ulteriori pressioni verso la decentralizzazione derivano dall'inasprimento delle regole sull'estensione e sull'applicazione degli accordi settoriali da parte del governo, e dall'aumento della soglia per la rappresentanza dei sindacati come preconditione per negoziare accordi.

Del secondo gruppo di paesi fanno parte la Grecia, l'Italia, il Portogallo e la Spagna, che rappresentano il «modello mediterraneo» delle relazioni di lavoro, caratterizzato da una lunga tradizione di strutture consolidate della contrattazione di settore (Meardi, 2012a). Tutti i paesi mediterranei hanno goduto di livelli relativamente alti, tra l'80 e il 90 per cento, di copertura della contrattazione collettiva, che era sostenuta da regolamentazioni *erga omnes* dirette – o, nel caso dell'Italia, indirette – e dall'estensione degli accordi collettivi (Schulten, 2012c). Anche se le strutture di contrattazione

<sup>3</sup> Per una lista dettagliata delle misure e dei cambiamenti della legislazione nei vari paesi vedi Appendice 1.

*multi-employer* sono rimaste formalmente intatte, la loro portata e operatività effettive sono state progressivamente minate dai vari cambiamenti legislativi introdotti per rispondere alle richieste avanzate dalla troika. La decentralizzazione più radicale ha avuto luogo in Grecia (Voskeritsian, Kornelakis, 2011; Patra, 2012) e in Spagna (Nieto, 2012). Entrambi i paesi hanno dato priorità, in linea generale, agli accordi aziendali sugli accordi di settore e hanno abolito il «principio di favore», consentendo così agli accordi aziendali di intaccare gli standard di settore.

Nel caso dell'Italia (Leonardi, 2012) e del Portogallo (Naumann, 2012), il decentramento della contrattazione collettiva è stato incoraggiato in una forma relativamente più organizzata, dal momento che le possibilità di deroga *in pejus* dagli standard settoriali, a livello aziendale, dipendono in una certa misura dall'impegno assunto dalle parti a livello settoriale. Così era, ad esempio, in Italia nelle intenzioni delle parti che hanno sottoscritto l'accordo interconfederale del 28 giugno 2011. Tuttavia, va sottolineato come sempre in Italia, il caso della Fiat abbia dimostrato che le aziende possono semplicemente ritirarsi dal sistema di contrattazione settoriale e realizzare un accordo aziendale del tutto per conto proprio (Tomassetti, 2013). Le cose si sono nettamente aggravate con l'adozione della legge 148 del 14 settembre 2011 (art. 8), con la quale il governo italiano è andato ben oltre il «decentramento controllato», estendendo ulteriormente la possibilità per le aziende di derogare al contratto nazionale e persino alle norme di legge, senza che vi sia di fatto più alcun vero argine (Leonardi, 2012). In Portogallo il sistema di contrattazione è stato ulteriormente indebolito dall'introduzione di criteri più restrittivi per l'estensione degli accordi collettivi. Prima della riforma, tutti i principali accordi collettivi erano dichiarati generalmente vincolanti in modo quasi automatico. Infine, Grecia, Portogallo e Spagna hanno facilitato la possibilità di concludere accordi collettivi per i rappresentanti dei lavoratori non sindacalizzati, soprattutto nelle aziende piccole e non sindacalizzate.

Il terzo gruppo di paesi interessati dai cambiamenti nei sistemi nazionali di contrattazione collettiva promossi dal Fondo monetario internazionale comprende l'Ungheria e la Lettonia. Entrambi i paesi – come avviene nella maggioranza dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale – hanno un sistema di contrattazione piuttosto frammentato, aziendale e *single-employer*, con un livello relativamente basso di copertura della contrattazione collettiva. Non era quindi possibile decentralizzare ulteriormente. Mentre in Lettonia l'im-

*Tab. 3 – Decentralizzazione dei sistemi di contrattazione collettiva nei paesi dell'Unione Europea sotto sorveglianza dell'Unione, della Banca centrale europea e/o del Fondo monetario internazionale*

MISURE	PAESI INTERESSATI
ABOLIZIONE/CESSAZIONE DEI CONTRATTI COLLETTIVI NAZIONALI	IRLANDA, ROMANIA
AGEVOLAZIONE DELLE DEROGHE DAI CONTRATTI NAZIONALI DI SETTORE, O ANCHE DAI PROVVEDIMENTI LEGISLATIVI (MINIMI), A OPERA DEGLI ACCORDI AZIENDALI	GRECIA, PORTOGALLO, UNGHERIA, SPAGNA, ITALIA
PRIORITÀ DEGLI ACCORDI AZIENDALI E/O ABOLIZIONE DEL PRINCIPIO DI FAVORE	GRECIA, SPAGNA, ITALIA
CRITERI PIÙ RESTRITTIVI PER L'ESTENSIONE DELL'EFFICACIA DEGLI ACCORDI COLLETTIVI	GRECIA, PORTOGALLO, ROMANIA
RIDUZIONE DELLA «PROROGA» DEGLI ACCORDI COLLETTIVI SCADUTI	GRECIA, SPAGNA
POSSIBILITÀ PER GRUPPI DI LAVORATORI NON SINDACALIZZATI DI CONCLUDERE ACCORDI AZIENDALI	GRECIA, UNGHERIA, PORTOGALLO, ROMANIA, SPAGNA

*Fonte:* elaborazione degli autori sulla base dell'Appendice 1.

patto delle misure di austerità ha pesato soprattutto sul settore pubblico, sotto forma di estesi tagli alle retribuzioni (Kallaste, Woolfson, 2013), i cambiamenti legislativi introdotti in Ungheria hanno mirato soprattutto a indebolire il potere di contrattazione dei sindacati, limitando il diritto di sciopero nei servizi pubblici, abolendo l'unico forum nazionale tripartito per discutere le raccomandazioni sugli aumenti salariali, consentendo ai comitati aziendali di negoziare accordi aziendali in assenza di un sindacato sul posto di lavoro (Szabó, 2013).

Se si tiene conto dei profondi cambiamenti dei sistemi di regolazione dei salari in molti paesi europei, è proprio in quest'area che assume maggior rilievo il nuovo interventismo europeo. In contrasto con l'integrazione di mercato europea, che non ha portato automaticamente a una convergenza dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva, sembra emergere una nuova forma di convergenza imposta politicamente in base ai nuovi indirizzi interventisti della troika. Dato che la *road map* europea per il cambiamento è un sistema di contrattazione collettiva totalmente decentralizzato, l'impatto del nuovo interventismo europeo è più radicale nei paesi del Mediterraneo, che sembrano spinti a convergere verso un sistema di contrattazione collettiva come quello che esiste in molti paesi dell'Europa Orientale.

tale (Meardi, 2012a). Tuttavia un tale cambiamento di sistema implica non solo una decentralizzazione, ma anche una de-collettivizzazione delle relazioni di lavoro, poiché la copertura della contrattazione collettiva è in genere molto più alta nei paesi con una forte contrattazione *multi-employer* rispetto a quelli con una contrattazione principalmente di tipo aziendale. Secondo i dati più recenti relativi alla Spagna, ad esempio, nel 2012 il numero di accordi collettivi e di lavoratori coperti dagli accordi collettivi è nettamente diminuito (Ministerio de Empleo y Seguridad Social, 2012; Baylos, Trillo, 2013)<sup>4</sup>.

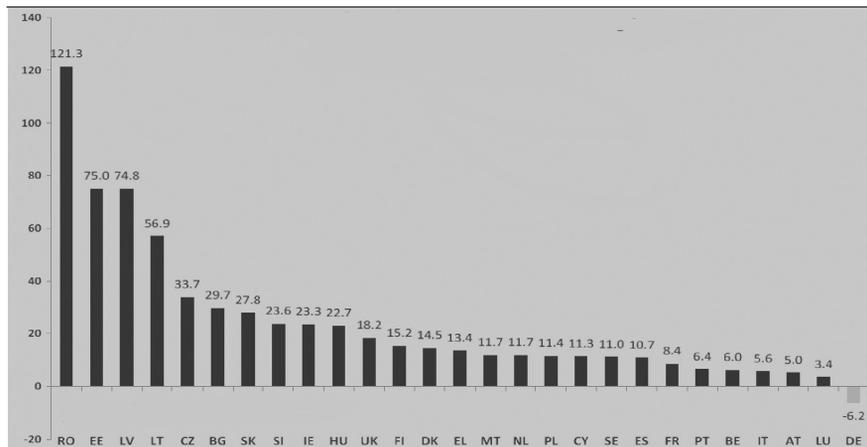
#### ***4.4. Come cambia il modello delle dinamiche salariali in Europa***

In un clima di forte interventismo dello Stato a favore del congelamento e del taglio dei salari e di ristrutturazione globale dei sistemi di contrattazione collettiva in molti paesi europei, il modello delle dinamiche salariali in Europa è cambiato in profondità (Graff. 2, 3). Nel passato decennio, fino al 2009, quasi tutti gli Stati dell'Unione hanno registrato dinamiche salariali reali positive. Gli aumenti più forti hanno avuto luogo in alcuni paesi dell'Europa Orientale, seguiti da una crescita salariale ancora sensibile in paesi come l'Irlanda o la Grecia, e da aumenti più moderati in paesi come l'Italia, la Spagna e il Portogallo. L'unica eccezione è la Germania, che in quel periodo ha registrato una forte diminuzione dei salari reali.

Dal 2010 il quadro si è sostanzialmente invertito. Solo pochi paesi hanno registrato aumenti – in gran parte modesti – del salario reale, mentre in 18 paesi dell'Unione su 27 i salari reali sono diminuiti. Il taglio di gran lunga maggiore è avvenuto in Grecia, con una riduzione del 20 per cento. Seguono il Portogallo con circa il 10 per cento, l'Ungheria con circa il 7 per cento e la Spagna con il 6,4 per cento. Un tale sviluppo è stato accolto dalla troika come un necessario «processo di aggiustamento» (European Commission, 2012d), ma in una prospettiva più critica assomiglia piuttosto a una forte spirale salariale verso il basso in tutta Europa, che ovviamente abbatte la domanda dei consumatori, incoraggia le tendenze deflazionistiche e contribuisce così a consolidare la stagnazione economica in Europa.

<sup>4</sup> Un calcolo inedito sullo sviluppo degli accordi collettivi realizzato da Reinhard Naumann (Lisbon Office, Friedrich Ebert Foundation) indica che nel 2012 c'è stato anche un netto declino della copertura della contrattazione in Portogallo. Questo è in parte il risultato del radicale declino del numero di accordi collettivi estesi al resto della forza lavoro.

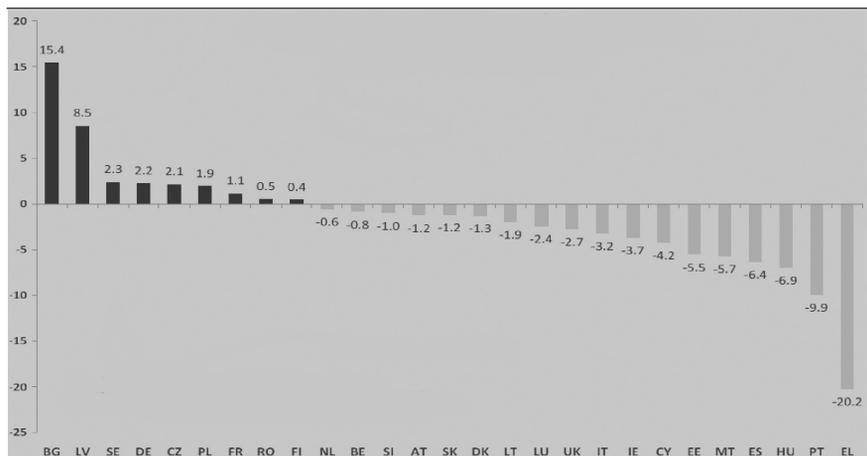
Graf. 2 – Andamento dei salari reali (2001-2009 in %)\*



\* Reddito nominale depurato dall'Ipca (Indice dei prezzi al consumo armonizzato) nazionale.

Fonte: database Ameco, calcoli del Wsi.

Graf. 3 – Andamento dei salari reali (2010-2012 in %)\*



\* Reddito nominale depurato dall'Ipca nazionale.

Dati per il 2012: previsione della Commissione europea (autunno 2012).

Fonte: database Ameco, calcoli del Wsi.

## 5. Prospettive: quale futuro per una politica salariale europea?

Il nuovo sistema di governance economica europea, con il suo meccanismo di recente introdotto per il monitoraggio, le sanzioni e un maggior coordinamento ha portato a un nuovo interventismo europeo nell'area della politica salariale, introducendo un cambiamento di paradigma, dall'accettazione della contrattazione collettiva libera all'intervento politico diretto sui risultati e sulle procedure della contrattazione collettiva nazionale.

Per quanto riguarda i risultati della contrattazione, l'obiettivo cruciale di questo nuovo interventismo europeo è «aggiustare», allo scopo di colmare il divario di competitività (dei costi) in Europa tra i paesi «in surplus» e i paesi «in deficit». Il risultato di questa enfasi unilaterale sul congelamento e sul taglio dei salari è stato l'aumento della competizione salariale, che a propria volta ha prodotto una spirale verso il basso dei salari reali nella maggioranza degli Stati membri dell'Unione. Tuttavia, studi recenti dimostrano che l'approccio interventista dell'austerità, con la sua forte enfasi sui salari come meccanismo chiave di aggiustamento, è stato non solo inefficace nel risolvere il problema degli squilibri macroeconomici, ma ha anche aggravato il debito e i problemi di crescita dei paesi in deficit (Holland, 2012; Horn et al., 2012). Lo stesso Fondo monetario internazionale ha recentemente osservato che le politiche di austerità potrebbero essere andate troppo lontano, dato che stanno visibilmente indebolendo la crescita economica e contribuendo al forte aumento della disoccupazione (Blanchard, Leigh, 2013; International Monetary Fund, 2012c).

L'approccio interventista del taglio dei salari è discutibile almeno per due aspetti. In primo luogo, considera i salari principalmente come un fattore di costo e trascura il loro ruolo nel creare o stabilizzare la domanda interna. Così, soprattutto nei paesi in cui la crescita si basa più sulla domanda interna che sulle esportazioni, i potenziali effetti positivi della riduzione dei salari e dei costi unitari del lavoro sulle esportazioni nette possono essere più che compensati dall'impatto negativo della riduzione dei salari sulla domanda interna. In secondo luogo, la forte enfasi sul miglioramento della competitività dei costi dei paesi in deficit rispetto a quelli in surplus ignora il fatto che i due gruppi di paesi non sono in diretta competizione, per via della differenza della loro struttura industriale e della complessità dei panieri di merci destinate alle esportazioni. Pertanto i tagli dei salari nei paesi mediterranei fanno poco per migliorare la posizione competitiva di questi ultimi

rispetto a paesi come la Germania, che spesso viene utilizzata come punto di riferimento centrale. Piuttosto che affrontare il problema reale della competitività non basata sui prezzi nei paesi in deficit, la strategia dei salari competitivi innesca una gara al ribasso che porta le economie diritte verso la trappola deflazionistica (Janssen, 2011, p. 4).

Per quanto riguarda le procedure della contrattazione, il nuovo interventismo europeo ha portato un attacco frontale ai sistemi consolidati di contrattazione *multi-employer*, in particolare nei paesi che hanno ricevuto assistenza finanziaria dalle istituzioni sovranazionali. Poiché gran parte di questi paesi aveva in precedenza un livello relativamente alto di centralizzazione e di copertura della contrattazione, l'interventismo indotto dall'austerità ha portato a uno smantellamento degli accordi salariali esistenti, sia abolendo del tutto le istituzioni che fissavano i salari cross-settoriali (come in Irlanda e in Romania) sia svuotando progressivamente i sistemi esistenti di contrattazione collettiva settoriale, come nel caso della Grecia, del Portogallo e della Spagna. In misura minore lo stesso è avvenuto in Italia, dove i sindacati però hanno avuto maggiore successo (finora) nel respingere le riforme procedurali più radicali del sistema tradizionale di contrattazione coordinata.

Di conseguenza ha avuto luogo un processo di convergenza delle strutture della contrattazione collettiva nel gruppo dei «paesi in crisi», con i paesi del Mediterraneo che si sono avvicinati al modello di contrattazione collettiva frammentato e decentralizzato caratteristico della maggioranza dei paesi dell'Europa Centrale e Orientale (Meardi, 2012a). Allo stesso tempo, tuttavia, il nuovo interventismo europeo ha accentuato la divergenza tra i «paesi in crisi» e quelli cosiddetti «centrali» dell'Unione (di cui fanno parte Austria, Benelux, Francia, Germania e Stati nordici), dove le istituzioni della contrattazione collettiva sono rimaste piuttosto stabili e dove la crisi, semmai, ha rafforzato la tendenza già in atto verso la decentralizzazione controllata, senza tuttavia compromettere in modo sostanziale il ruolo dominante della contrattazione di settore (Keune, 2011, pp. 143-144). Tuttavia, il fatto che finora solo i paesi del Mediterraneo siano interessati da questa tendenza alla convergenza non significa che i «paesi centrali» restino immuni dalla pressione politica per decentralizzare i loro sistemi di contrattazione collettiva. Nelle più recenti raccomandazioni per paese, ad esempio, è stato chiesto al Belgio di decentralizzare il suo sistema di contrattazione «facilitando l'utilizzo di clausole di *opt-out* dagli accordi collettivi di settore, per

allineare meglio la crescita salariale e gli sviluppi della produttività del lavoro a livello locale» (European Council, 2012, p. 14). Inoltre, se il sistema proposto dei patti di competitività europea diventasse realtà, le esperienze fatte nel «laboratorio neoliberalista dell'Europa meridionale» potrebbero diffondersi in tutta l'Unione (Oberndorfer, 2013).

L'obiettivo globale del nuovo interventismo europeo è costringere gli Stati membri dell'Unione a superare tutte le «rigidità» che ostacolano la flessibilità verso il basso dei salari, compreso il potere di contrattazione dei sindacati. La Dg Ecfm non poteva essere più chiara nel suo rapporto sugli sviluppi del mercato del lavoro nel 2012, in cui classifica «la riduzione complessiva del potere sindacale di regolazione dei salari» (European Commission, 2012d, p. 104) come il risultato auspicabile delle riforme del mercato del lavoro. In questo contesto, diventa sempre più chiaro che il nuovo interventismo europeo deve essere visto anche come un progetto politico per indebolire i sindacati europei.

Naturalmente, in un quadro di aumento della disoccupazione di massa in molti paesi europei, per i sindacati diventa difficile contrastare tale strategia. Tuttavia ci sono almeno tre importanti elementi che caratterizzano un approccio alternativo a una politica salariale europea. In primo luogo, i sindacati europei (ma anche i datori di lavoro<sup>5</sup>) devono difendere il principio dell'autonomia della contrattazione collettiva contro il crescente interventismo dello Stato a livello europeo e nazionale (Janssen, 2013). Un modo per farlo è usare le vie del diritto, presentando reclami formali a livello nazionale, europeo e internazionale, per esigere l'aderenza agli impegni formali che il paese in questione ha assunto ratificando le convenzioni sui diritti sociali fondamentali. Un esempio di questo genere è il reclamo presentato all'International Labour Office (Ilo) da diversi sindacati greci, che riguarda le misure di austerità varate in Grecia negli ultimi due anni nel contesto del Memorandum d'intesa concordato con la troika. In questo caso la Commissione sulla libertà di associazione dell'Ilo ha constatato che la richiesta della troika di sospendere e/o derogare dagli accordi collet-

<sup>5</sup> Che la difesa della contrattazione collettiva libera non sia solo una questione sindacale è dimostrato da una dichiarazione del Council of European Employers of the Metal, Engineering and Technology-Based Industries (il Consiglio europeo dei datori di lavoro del settore metallurgico), secondo il quale «le istituzioni europee devono rispettare l'autonomia delle parti sociali/datori di lavoro e dei lavoratori, evitando di intervenire nella regolazione del salario a qualsiasi livello» (Ceemet, 2012).

tivi e di decentralizzare la contrattazione collettiva violava le Convenzioni 87 e 98 dell'Ilo (International Labour Office, 2012a). Di conseguenza, la Commissione ha sottolineato la necessità di rispettare i principi della libertà di associazione e della contrattazione collettiva libera. Anche se l'Ilo non può costringere i governi nazionali a cambiare la legislazione, il verdetto della Commissione offre un importante supporto morale e politico alla posizione dei sindacati, al punto che i responsabili politici europei non possono continuare a ignorare i forti segnali politici che vengono dalle istituzioni internazionali ed europee come l'Ilo e il Consiglio d'Europa (European Trade Union Institute, 2013).

Un altro elemento centrale per una contro-strategia sindacale consiste nel rafforzare i tentativi di coordinare maggiormente la contrattazione collettiva a livello europeo. La tradizionale regola sindacale del coordinamento salariale, in base alla quale i salari *reali* dovrebbero aumentare in linea con la crescita della produttività (Schulten, 2002), è ancora molto importante come punto fermo per evitare la competizione salariale verso il basso. Inoltre, un approccio più offensivo potrebbe invertire la politica salariale attualmente dominante in Europa, rafforzando le istituzioni della contrattazione collettiva *multi-employer* per favorire un regime di crescita più sostenibile orientata sui salari in tutta Europa (Stockhammer, Onaran, 2012). Un ulteriore elemento potrebbe essere lo sviluppo di una «politica europea del salario minimo», per far sì che ogni lavoratore in Europa riceva un salario in grado di garantire uno standard di vita dignitoso (Schulten, 2012b).

Tale approccio alternativo nei confronti di una politica salariale europea è stato recentemente sostenuto, ad esempio, dall'Ilo. Nel suo recente *Global Wage Report* l'Ilo sottolinea che, per evitare i rischi di una recessione indotta dall'austerità, è importante stimolare la domanda interna, rafforzando le istituzioni preposte alla regolazione del salario (International Labour Office, 2012b, pp. 62-63). Un certo sostegno a questa posizione è presente anche all'interno della Commissione europea. La Dg Occupazione ha assunto infatti un approccio molto più blando rispetto ai suoi colleghi della Dg Ecfm, riconoscendo esplicitamente la funzione dei salari nel generare la domanda interna e nel rafforzare l'inclusione sociale (European Commission, 2012e, 2012f).

C'è la necessità, infine, di superare la narrativa attualmente dominante dei responsabili politici e dei governi nazionali europei, in base alla quale i salari sono da considerare la variabile principale di aggiustamento per cor-

reggere gli squilibri economici in Europa. In luogo dell'enfasi sui salari, occorrerebbe un approccio molto più ampio in direzione di un coordinamento alternativo delle politiche macroeconomiche in Europa, laddove un coordinamento dei salari avrebbe la funzione primaria di evitare la competizione salariale verso il basso, contribuendo a un modello di sviluppo economico più sostenibile e orientato alla domanda (EuroMemoGroup, 2013; Hein et al., 2005; Hein, Truger, van Treeck, 2011).

*Appendice 1.*

*I principali cambiamenti dei sistemi di contrattazione collettiva nei paesi dell'Unione Europea sotto sorveglianza dell'Unione, della Banca centrale europea e/o del Fondo monetario internazionale*

---

GRECIA

*LEGGE 3899/2010 DEL 17 DICEMBRE 2010*

INTRODUZIONE DI UN NUOVO TIPO DI «ACCORDO COLLETTIVO SPECIALE SU BASE AZIENDALE» NELLE AZIENDE CHE AFFRONTANO GRAVI DIFFICOLTÀ FINANZIARIE. QUESTI NUOVI ACCORDI AZIENDALI PREVEDONO SALARI E ALTRE CONDIZIONI DI LAVORO MENO FAVOREVOLI RISPETTO A QUELLI GARANTITI DAI RISPETTIVI ACCORDI COLLETTIVI DI SETTORE, MA NON MENO FAVOREVOLI RISPETTO ALLE CONDIZIONI MINIME CONCORDATE NELL'ACCORDO COLLETTIVO NAZIONALE. I NUOVI ACCORDI AZIENDALI POSSONO ESSERE SIGLATI DAI SINDACATI A LIVELLO AZIENDALE OPPURE, SE NON ESISTONO, DALLE ORGANIZZAZIONI SINDACALI DI SETTORE. INTRODUZIONE DI CRITERI PIÙ SEVERI PER L'ESTENSIONE DEGLI ACCORDI DI SETTORE. L'ESTENSIONE È CONSENTITA SOLO QUANDO I DATORI DI LAVORO COPERTI DALL'ACCORDO RAPPRESENTANO ALMENO IL 51 PER CENTO DELLA FORZA LAVORO NEL RISPETTIVO SETTORE.

*LEGGE 4024/2011 DEL 27 OTTOBRE 2011*

INTRODUZIONE DI UNA PRIORITÀ GENERALE PER GLI ACCORDI AZIENDALI SU QUELLI DI SETTORE E ABOLIZIONE GENERALE DEL PRINCIPIO DI FAVORE. NELLE AZIENDE NON SINDACALIZZATE O CON MENO DI 50 DIPENDENTI, GLI ACCORDI AZIENDALI POSSONO ESSERE CONCLUSI ANCHE DA «ALTRE ASSOCIAZIONI DI LAVORATORI» CHE RAPPRESENTINO ALMENO I 3/5 DELLA FORZA LAVORO.

*LEGGE 4046/2012 DEL 14 FEBBRAIO 2012*

RIDUZIONE A TRE MESI DELLA PROROGA DEGLI ACCORDI COLLETTIVI SCADUTI.

---

UNGHERIA

*REVISIONE DEL CODICE DEL LAVORO DEL 26 OTTOBRE 2011*

INTRODUZIONE DEL DIRITTO DI CONCLUDERE ACCORDI COLLETTIVI PER I COMITATI AZIENDALI, A CONDIZIONE CHE IN AZIENDA NON SIA PRESENTE UN SINDACATO A CUI ISCRITTI SUPERINO IL 10 PER CENTO DEI LAVORATORI. IL CODICE DEL LAVORO MODIFICATO CONSENTE INOLTRE AGLI ACCORDI COLLETTIVI E AI CONTRATTI DI LAVORO INDIVIDUALI DI REGOLARE LE CONDIZIONI DI LAVORO IN MODO DIFFERENTE DA QUANTO PREVISTO DALLA LEGGE, COMPRESA LA POSSIBILITÀ DI ACCORDI CHE DEROGANO DALLA LEGGE A BENEFICIO DEL DATORE DI LAVORO.

---

IRLANDA

*DICEMBRE 2009*

CROLLO DEL SISTEMA CENTRALIZZATO DI CONTRATTAZIONE DEL SALARIO IN VIGORE DA 22 ANNI, DOPO CHE I DATORI DI LAVORO SI SONO RITIRATI DALL'ACCORDO DI PARTENARIATO SOCIALE NAZIONALE.

---

IRLANDA  
(segue)

2010-2013

RIFORMA DEI COSIDDETTI REGISTERED EMPLOYMENT AGREEMENTS (REAS, ACCORDI REGISTRATI SULL'OCCUPAZIONE) E DEGLI EMPLOYMENT REGULATION ORDERS (EROS, ORDINI SULLA REGOLAZIONE DELL'OCCUPAZIONE), CHE FISSANO I SALARI MINIMI IN UN NUMERO LIMITATO DI SETTORI (AD ESEMPIO, L'AGRICOLTURA E GLI APPALTI NEL SETTORE DELLE COSTRUZIONI E IN QUELLO ELETTRICO).

ITALIA

ACCORDO QUADRO NAZIONALE DEL 22 GENNAIO 2009

(NON FIRMATO DALLA PRINCIPALE CONFEDERAZIONE SINDACALE ITALIANA, LA CGIL):

- VIENE MENO IL RUOLO DEL GOVERNO E DELLA CONCERTAZIONE MACRO NELLA DEFINIZIONE DELL'INDICATORE DI RIFERIMENTO PER IL CALCOLO DELLE DINAMICHE DEL COSTO DELLA VITA (IPCA), D'ORA IN POI DI SPETTANZA A ORGANO TERZO;
- RECUPERO PROGRAMMATICAMENTE NON INTEGRALE DEL POTERE D'ACQUISTO, ESSENDO ESCLUSI DALL'IPCA I COSTI ENERGETICI IMPORTATI;
- TRIENNALIZZAZIONE UNIFICATA (PARTE NORMATIVA ED ECONOMICA) DELLA DURATA DEL CONTRATTO NAZIONALE;
- CLAUSOLE DI USCITA DAL CCNL PRESSOCHÉ ILLIMITATE RIGUARDO A CONTENUTI, TECNICHE E DURATA;
- ELEMENTO DI GARANZIA RETRIBUTIVA PER CHI NON È COPERTO DA CONTRATTAZIONE DECENTRATA.

ACCORDO NAZIONALE INTERCONFEDERALE (CONFINDUSTRIA) DEL 28 GIUGNO 2011

(FIRMATO DA TUTTE LE MAGGIORI ORGANIZZAZIONI SINDACALI)

- RIBADISCE IL DOPPIO LIVELLO CONTRATTUALE, CON PRIMATO DI QUELLO NAZIONALE DI CATEGORIA;
- PREVEDE «INTESE MODIFICATIVE» DEL CONTRATTO NAZIONALE DI CATEGORIA A OPERA DEL CONTRATTO AZIENDALE CHE, SE DOTATO DI CONSENSO MAGGIORITARIO IN SENO ALLE RAPPRESENTANZE SINDACALI UNITARIE (RSU), GODRÀ DI ESTENSIONE ERGA OMNES. IL CCNL DETERMINA SCOPI E AMBITI IN CUI TALI INTESE POTRANNO AVER LUOGO. ESSENZIALMENTE DIFFICOLTÀ ECONOMICHE, RISTRUTTURAZIONI, AVVIO DI NUOVI INVESTIMENTI SIGNIFICATIVI. I LAVORATORI POTRANNO ESSERE CHIAMATI A ESPRIMERSI CON REFERENDUM SE UNO DEI SINDACATI O ALMENO IL 30 PER CENTO DEI LAVORATORI NE FACCESSERO RICHIESTA;
- SI DEFINISCONO PARAMETRI DI RAPPRESENTATIVITÀ PER POTER ACCEDERE AI TAVOLI NEGIZIALI NAZIONALI;
- SI INTRODUCONO CLAUSOLE DI TREGUA;
- NON PREVEDE ALCUNA POSSIBILITÀ DI DEROGA DELLA LEGGE A OPERA DELLA CONTRATTAZIONE, TANTO MENO SE AZIENDALE.

ART. 8, LEGGE 148 DEL 14 SETTEMBRE 2011

LA NORMA, INTITOLATA *SOSTEGNO ALLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA DI PROSSIMITÀ*, PREVEDE:

- LA POSSIBILITÀ CHE CONTRATTI SOTTOSCRITTI A LIVELLO AZIENDALE O TERRITORIALE DA ASSOCIAZIONI DEI LAVORATORI COMPARATIVAMENTE PIÙ RAPPRESENTATIVE SUL PIANO NAZIONALE O TERRITORIALE, O DALLE RSA OPERANTI IN AZIENDA IN BASE ALLA NORMATIVA LEGALE E AGLI ACCORDI INTERCONFEDERALI VIGENTI, INCLUSO QUELLO DEL 28 GIUGNO, REALIZZINO SPECIFICHE INTESE FINALIZZATE AL CONSEGUIMENTO DI SVARIATI SCOPI (MAGGIORE OCCUPAZIONE, QUALITÀ DEI CONTRATTI DI LAVORO, INCREMENTI DI COMPETITIVITÀ E DI SALARIO, GESTIONE DELLE CRISI AZIENDALI E OCCUPAZIONALI, INVESTIMENTI, AVVIO DI NUOVE ATTIVITÀ);
- CHE TALI INTESE SPECIFICHE POSSONO RIGUARDARE LA REGOLAZIONE DELLE MATERIE INERENTI ALL'ORGANIZZAZIONE DEL LAVORO E DELLA PRODUZIONE (CON UN ELENCO DETTAGLIATO DI TEMI QUALI L'USO DI IMPIANTI AUDIOVISIVI, MANSIONI E INQUADRAMENTO, RAPPORTI DI LAVORO ATIPICI E A TERMINE, ORARIO DI LAVORO, ASSUNZIONE E RISOLUZIONE DEL RAPPORTO DI LAVORO), DEROGANDO ANCHE ALLE DISPOSIZIONI DI LEGGE, COL SOLO VINCOLO DI RISPETTARE IL DETTATO COSTITUZIONALE E LE NORMATIVE COMUNITARIE E INTERNAZIONALI;
- RETROATTIVITÀ DELLA NORMA, COSÌ DA LEGITTIMARE IL MODELLO FIAT.

---

PORTOGALLO

LEGGE 23/2012 DEL 25 GIUGNO 2012

(DISEGNO DI LEGGE APPROVATO 46/XII DEL 2 FEBBRAIO 2012).

NELLE AZIENDE CON 150 O PIÙ DIPENDENTI, GLI ACCORDI COLLETTIVI POSSONO ESSERE SGLIATI DAI COMITATI AZIENDALI, PREVIA AUTORIZZAZIONE DEI SINDACATI.

RISOLUZIONE DEL CONSIGLIO DEI MINISTRI 90/2012 DEL 10 OTTOBRE 2012

INTRODUZIONE DI CRITERI PIÙ RIGIDI PER L'ESTENSIONE GENERALE DEGLI ACCORDI COLLETTIVI, IN BASE AI QUALI I DATORI DI LAVORO COPERTI DA TALI ACCORDI DEVONO RAPPRESENTARE ALMENO IL 50 PER CENTO DEI LAVORATORI DI UN CERTO SETTORE.

---

ROMANIA

LEGGE 62/2011 DEL 10 MAGGIO 2011

LA NORMA PREVEDE:

- ABOLIZIONE DEGLI ACCORDI COLLETTIVI NAZIONALI;
- ABOLIZIONE DELL'ESTENSIONE AUTOMATICA (ERGA OMNES) DEGLI ACCORDI DI SETTORE; L'ESTENSIONE È POSSIBILE SOLO SE PIÙ DEL 50 PER CENTO DI TUTTI I LAVORATORI DEL SETTORE OPERA IN AZIENDE ISCRITTE ALLE ORGANIZZAZIONI DEI DATORI DI LAVORO FIRMATARIE;
- UN SINDACATO PUÒ NEGOZIARE ACCORDI AZIENDALI SOLO SE RAPPRESENTA PIÙ DEL 50 PER CENTO DELLA FORZA LAVORO DELL'AZIENDA;
- SE NON CI SONO SINDACATI NELL'AZIENDA, ACCORDI NEGOZIATI POSSONO ESSERE CONCLUSI CON ALTRI RAPPRESENTANTI DEI LAVORATORI.

---

SPAGNA

DECRETO REALE 10/2010

MAGGIORI OPZIONI PER RICORRERE ALLE CLAUSOLE DI AVVERSITÀ A LIVELLO AZIENDALE CHE CONSENTONO LA DEROGA TEMPORANEA DAGLI ACCORDI DI SETTORE. SE NON SI RIESCE A RAGGIUNGERE L'ACCORDO, SI PUÒ CONVOCARE UN ORGANO ARBITRALE.

DECRETO REALE 7/2011 DEL 10 GIUGNO 2011

ESTENSIONE DELLA POSSIBILITÀ DI USARE CLAUSOLE DI APERTURA A LIVELLO AZIENDALE PER DEROGARE DAGLI ACCORDI DI SETTORE.

LEGGE 3/2012 DEL 6 LUGLIO 2012

(CHE APPROVA IL DECRETO REALE 3/2012 DEL 10 FEBBRAIO 2012)

LA NORMA PREVEDE:

- INTRODUZIONE DI UNA PRIORITÀ GENERALE DEGLI ACCORDI AZIENDALI SU QUELLI DI SETTORE;
- POSSIBILITÀ DI DEROGARE DAGLI ACCORDI COLLETTIVI DI SETTORE TRAMITE ACCORDI AZIENDALI. OPZIONI A LIVELLO AZIENDALE PER TALI POSSIBILI DIVERGENZE RIGUARDANO QUASI TUTTI GLI ASPETTI DELLE CONDIZIONI DI IMPIEGO E DI LAVORO (COMPRESI I SALARI E LE STRUTTURE SALARIALI, GLI ORARI DI LAVORO, I BENEFICI SOCIALI ECC.);
- NELLE AZIENDE SENZA RAPPRESENTANZA SINDACALE, GLI ACCORDI AZIENDALI POSSONO ESSERE CONCLUSI DA GRUPPI DI LAVORATORI NON SINDACALIZZATI;
- LIMITE DI UN ANNO ALLA PROROGA DEGLI ACCORDI COLLETTIVI SCADUTI (IN PRECEDENZA SENZA LIMITI).

---

*Fonte:* elaborazione degli autori sulla base di Busch et al., 2013; Clauwaert, Schömann, 2012; European Labour Law Network (in [www.labourlawnetwork.eu/](http://www.labourlawnetwork.eu/)).

*[Traduzione dall'inglese a cura di Carlo Gnetti]*

## Riferimenti bibliografici

- Aeberhardt R., Givord P., Marbot C. (2012), *Spillover Effect of the Minimum Wage in France: An Unconditional Quantile Regression Approach*, INSEE Direction des Études et Synthèses Économiques, G 2012/07, in [www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs\\_doc\\_travail/G2012-07.pdf](http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/docs_doc_travail/G2012-07.pdf).
- Aidt T.S., Tzannatos Z. (2008), *Trade Unions, Collective Bargaining and Macroeconomic Performance: a Review*, in *Industrial Relations Journal*, XXXIX, 4, pp. 258-295.
- Armingeon K., Baccaro L. (2012), *Political Economy of the Sovereign Debt Crisis: The Limits of Internal Devaluation*, in *Industrial Law Journal*, XLI, 3, pp. 254-275.
- Baylos A., Trillo F. (2013), *Europe in Crisis - Social Dimension of European Union and the Situation of the Labour Law in the Member States: the Spanish Case*, paper presentato a Seminar of the Ministry for Federal Affairs, Europe and Media of North Rhine Westphalia, Düsseldorf, 25-26 gennaio.
- Blanchard O., Leigh D. (2013), *Growth Forecast Errors and Fiscal Multipliers*, Imf working paper 13/1, in [www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp1301.pdf).
- Banca Centrale Europea (2012), *Euro Area Labour Markets and the Crisis*, Report of the Task Force of the Monetary Policy Committee of the European System of Central Banks, Ecb occasional paper series 138, Francoforte, European Central Bank.
- Busch K., Hermann C., Hinrichs K., Schulten T. (2013), *Euro Crisis, Austerity Policy and the European Social Model. How Crisis Policies in Southern Europe Threaten the EU's Social Dimension*, Berlino, Friedrich-Ebert-Stiftung.
- Ceemet (2012), *New European Economic Governance is Important – however EU Must not Intervene with National Wage Setting*, position paper, 19 ottobre.
- Clauwaert S., Schömann I. (2012), *The Crisis and National Labour Law Reforms: a Mapping Exercise*, Etui working paper 2012.04, Bruxelles, Annex «County by County Analysis», in [www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise](http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-crisis-and-national-labour-law-reforms-a-mapping-exercise).
- Degryse C. (2012), *The New European Economic Governance*, Etui working paper 2012.14, Bruxelles, Etui.
- Doherty M. (2011), *It Must Have Been Love... but it's Over Now: the Crisis and Collapse of Social Partnership in Ireland*, in *Transfer*, XVII, 3, pp. 371-385.
- Draghi M., Trichet J.-C. (2011), *Letter to the Italian Prime Minister Silvio Berlusconi of 5 August 2011*, in *Corriere della Sera*, 29 settembre.

- EuroMemoGroup (European Economists for an Alternative Economic Policy in Europe) (2013), *The Deepening Crisis in the European Union: the Need for a Fundamental Change – EuroMemorandum 2013*, in [www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum\\_2013.pdf](http://www2.euromemorandum.eu/uploads/euromemorandum_2013.pdf).
- European Commission (2012a), *Scoreboard for the Surveillance of Macroeconomic Imbalances*, European Economy, occasional papers 92.
- European Commission (2012b), *Spain – Memorandum of Understanding on Financial Sector Policy Conditionality, 20 July 2012*, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/eu\\_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/eu_borrower/mou/2012-07-20-spain-mou_en.pdf).
- European Commission (2012c), *A Blueprint for a Deep and Genuine Economic and Monetary Union Launching a European Debate*, Communication from the Commission, Bruxelles, 28 novembre, COM(2012)777 final.
- European Commission (2012d), *Labour Market Developments in Europe 2012*, European Economy, 5.
- European Commission (2011), *Assessing the Links between Wage Setting, Competitiveness and Imbalances, Note for the Economic Policy Committee*, Bruxelles, Document Ares (2011)666366, in <http://gesd.free.fr/epc666.pdf>.
- European Commission (2012e), *Discussion Note: Tripartite Exchange of Views on Wage Developments*, Bruxelles, Employment, Social Affairs and Inclusion DG, 20 dicembre, in [www.epsu.org/IMG/pdf/EMCO\\_Signed.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/EMCO_Signed.pdf).
- European Commission (2012f), *Employment and Social Developments 2012*, Publications Office of the European Union, Lussemburgo.
- European Council (2012), *Council Recommendation on the National Reform Programme 2012 of Belgium and Delivering a Council Opinion on the Stability Programme of Belgium, 2012-2015*, 11244/12, Bruxelles, 6 luglio, in <http://register.consilium.europa.eu/pdf/en/12/st11/st11244.en12.pdf>.
- European Council (2011), *The Euro Plus Pact: Stronger Economic Policy Coordination for Competitiveness and Convergence, Conclusions, 20 April 2011, EUCO 10/1/11*, in [www.consilium.europa.eu/uedocs/cms\\_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf](http://www.consilium.europa.eu/uedocs/cms_data/docs/pressdata/en/ec/120296.pdf).
- European Council (1999), *Presidency Conclusions – Cologne European Council 3 and 4 June 1999*, in [http://ec.europa.eu/economy\\_finance/publications/publication14550\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14550_en.pdf).
- European Trade Union Institute (2013), *Benchmarking Working Europe 2013*, cap. 7, Bruxelles, Etui, in corso di pubblicazione.
- Glassner V. (2010), *The Public Sector in the Crisis*, working paper 2010.07, Bruxelles, Etui, in [www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis](http://www.etui.org/Publications2/Working-Papers/The-public-sector-in-the-crisis).

- Glassner V., Keune M. (2012), *The Crisis and Social Policy: the Role of Collective Agreements*, in *International Labour Review*, CLI, 4, pp. 351-375.
- Glassner V., Keune M., Marginson P. (2011), *Collective Bargaining in a Time of Crisis: Developments in the Private Sector in Europe*, in *Transfer*, XVII, 3, pp. 303-321.
- Grauwe P. de (2012), *In Search of Symmetry in the Eurozone*, Ceps Policy Briefs 268, maggio.
- Grimshaw D., Rubery J., Marino S. (2012), *Public Sector Pay and Procurement in Europe during the Crisis: the Challenges Facing Local Government and the Prospects for Segmentation, Inequalities and Social Dialogue*, in <https://research.mbs.ac.uk/european-employment/Portals/0/docs/Comparative%20report%20final.pdf>.
- Hein E., Niechoj T. (2007), *Guidelines for Sustained Growth in the EU? The Concept and Consequences of the Broad Economic Policy Guidelines*, in McCombie J., Rodriguez C. (a cura di), *The European Union. Current Problems and Prospects*, Basingstoke, Palgrave Macmillan, pp. 5-25.
- Hein E., Truger A., van Treeck T. (2011), *The European Financial and Economic Crisis: Alternative Solutions from a (Post-) Keynesian Perspective*, Imk working paper 9, in [www.boeckler.de/pdf/p\\_imk\\_wp\\_9\\_2011.pdf](http://www.boeckler.de/pdf/p_imk_wp_9_2011.pdf).
- Hein E., Niechoj T., Schulten T., Truger A. (a cura di) (2005), *Macroeconomic Policy Coordination in Europe and the Role of the Trade Unions*, Bruxelles, Etui.
- Hermann C., Hinrichs K. (2012), *Die Finanzkrise und ihre Auswirkungen auf Sozialstaaten und Arbeitsbeziehungen – ein europäischer Rundblick*, Study on behalf of the Vienna Workers Chamber, in [http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie\\_Finanzkrise\\_2012.pdf](http://wien.arbeiterkammer.at/bilder/d184/Forba-Studie_Finanzkrise_2012.pdf).
- Holland D. (2012), *Less Austerity, More Growth?*, Niesr discussion paper 400, Londra, National Institute of Economic and Social Research, in [www.niesr.ac.uk/pdf/301012\\_110656.pdf](http://www.niesr.ac.uk/pdf/301012_110656.pdf).
- Horn G., Gechert S., Herzog-Stein A., Rietzler K., Stephan S., Tober S., Watt A. (2013), *Inmitten der Krise des Euroraums – Herausforderungen für die Wirtschaftspolitik 2013*, Imk Report 79, Düsseldorf, Imk.
- International Labour Office (2013), *Global Employment Trends 2013 – Recovering from a Second Jobs Dip*, Ginevra, Ilo.
- International Labour Office (2012a), *Case No. 2820 (Greece)*, in *365th Report of the Committee on Freedom of Association*, Governing Body 316th Session, Ginevra, 1-16 novembre.
- International Labour Office (2012b), *Global Wage Report 2012/13*, Ginevra, Ilo.
- International Monetary Fund (2012a), *Ireland, Staff Report for the 2012 Article IV Consultation*, 21 agosto, in [www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12264.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/scr/2012/cr12264.pdf).

- International Monetary Fund (2012b), *Greece. First and Second Reviews under the Extended Arrangement under the Extended Fund Facility, Request for Waiver of Applicability, Modification of Performance Criteria, and Reshaping of Access*, 21 dicembre, in [www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2013/cr1320.pdf](http://www.imf.org/external/pubs/ft/sctr/2013/cr1320.pdf).
- International Monetary Fund (2012c), *Fiscal Monitor. Balancing Fiscal Policy Risks*, Washington, Imf, aprile.
- Janssen R. (2013), *The Autonomy of Collective Bargaining Matters, Social Europe Column*, 25 gennaio, in [www.social-europe.eu/2013/01/the-autonomy-of-collective-bargaining-matters/](http://www.social-europe.eu/2013/01/the-autonomy-of-collective-bargaining-matters/).
- Janssen R. (2011), *Why Europe Needs a Fairness Pact and not a Competitiveness Pact*, Economic discussion paper 2011/04, Bruxelles, Etuc.
- Kallaste E., Woolfson C. (2013), *Negotiated Responses to the Crisis in the Baltic Countries*, in *Transfer*, XIX, 2, in corso di pubblicazione.
- Keune (2011), *Wage Flexibilisation and the Minimum Wage*, in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo, pp. 127-147.
- Konecny M. (2012), *Die Herausbildung einer neuen Economic Governance als Strategie zur autoritären Krisenbearbeitung in Europa – gesellschaftliche Akteure und ihre Strategien*, in *Prokla*, XLII, 168, pp. 377-394.
- Leonardi S. (2012), *Labour Law Deregulation and the Erosion of Collective Bargaining in Italy*, Annual Turi Conference 2012, Parigi, 7-8 giugno, in [www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris](http://www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris).
- Labour Research Department (2012), *The Wrong Target – how Governments are Making Public Sector Workers Pay for the Crisis*, report commissionato da European Federation of Public Service Unions, Londra, Lrd, in [www.epsu.org/IMG/pdf/The\\_wrong\\_target-2.pdf](http://www.epsu.org/IMG/pdf/The_wrong_target-2.pdf).
- Malliaropulos D., Zarkos V. (2013), *Euro Area Rebalancing: a Symmetric Response and easier Monetary Policy could Facilitate the Process*, Eurobank Research Global Economic & Market Outlook, 13 gennaio, in [www.eurobank.gr/Uploads/Reports/EA%20rebalancing1712013.pdf](http://www.eurobank.gr/Uploads/Reports/EA%20rebalancing1712013.pdf).
- Meardi G. (2012a), *Employment Relations under External Pressure: Italian and Spanish Reforms in 2010-12*, paper presentato all'International Labour Process Conference, Stoccolma, 27-29 marzo.
- Meardi G. (2012b), *Labour Market Reforms in Italy and Spain: Diversity and Convergence*, in *International Union Rights*, XIX, 2, pp. 3-5.
- Merkel A. (2013), *Speech at the World Economic Forum 2013 in Davos*, 24 gennaio, in [www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html](http://www.bundeskanzlerin.de/Content/DE/Rede/2013/01/2013-01-24-merkel-davos.html).

- Ministerio de Empleo y Seguridad Social (2012), *Estadística de convenios colectivos de trabajo - Avance Mensual 2012*, Madrid, in [www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/CCT12dicAv/ANE/CCTp.htm](http://www.empleo.gob.es/estadisticas/cct/CCT12dicAv/ANE/CCTp.htm).
- Mongourdin-Denoix S., Wolf F. (2010), *Wage Indexation in the European Union*, Eurofound Background Paper, Dublino, in [www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/22/en/1/EF1022EN.pdf](http://www.eurofound.europa.eu/pubdocs/2010/22/en/1/EF1022EN.pdf).
- Naumann R. (2012), Portugal 2011-13: *Deregulation of the Labour Market under the Diktat of the Troika*, Annual Turi Conference 2012, Parigi, 7-8 giugno, in [www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris](http://www.turi-network.eu/About-TURI/News/Annual-TURI-conference-7-8-June-2012-Paris).
- Nieto F.N. (2012), *Collective Bargaining in Spain: the Reform of the Regulatory Framework*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, I, 3-4, pp. 27-45.
- Oberndorfer L. (2013), *Pakt(e) für Wettbewerbsfähigkeit als nächste Etappe in der Entdemokratisierung der Wirtschaftspolitik?*, in *Arbeiterkammer Wien Infobrief EU & International*, 1, pp. 19-26.
- O'Kelly K. (2010), *The End of Social Partnership in Ireland?*, in *Transfer*, XVI, 3, pp. 425-429.
- Patra E. (2012), *Social Dialogue and Collective Bargaining in Times of Crisis: The Case of Greece*, Ginevra, Ilo Industrial and Employment Relations Department, working paper 38.
- Schulden T. (2013), *WSI-Mindestlohnbericht 2013 – Anhaltend schwache Mindestlohnentwicklung in Europa*, in *WSI-Mitteilungen*, LXVI, 2, pp. 126-132.
- Schulden T. (2012a), *Minimum Wages in Europe under Austerity – WSI Minimum Wage Report 2012*, Etui Policy Brief 5, in [www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Minimum-wages-in-Europe-under-austerity](http://www.etui.org/Publications2/Policy-Briefs/European-Economic-Employment-and-Social-Policy/Minimum-wages-in-Europe-under-austerity).
- Schulden T. (2012b), *European Minimum Wage Policy: a Concept for Wage-Led Growth and Fair Wages in Europe*, in *International Journal of Labour Research*, IV, 1, pp. 85-104.
- Schulden T. (2012c), *Stellenwert der Allgemeinverbindlicherklärung für die Tarifvertragssysteme in Europa*, in *WSI-Mitteilungen*, LXV, 7, pp. 485-495.
- Schulden T. (2003), *Europeanisation of Collective Bargaining: Trade Union Initiatives for the Transnational Coordination of Collective Bargaining*, in Platzer H.-W., Keller B. (a cura di), *Industrial Relations and European Integration. Trans- and Supranational Developments and Prospects*, Ashgate, Aldershot, pp. 112-136.
- Schulden T. (2002), *A European Solidaristic Wage Policy?*, in *European Journal of Industrial Relations*, VIII, 2, pp. 173-196.

- Stockhammer E., Onaran Ö. (2012), *Rethinking Wage Policy in the Face of the Euro Crisis. Implications of the Wage-Led Demand Regime*, in *International Review of Applied Economics*, XXVI, 2, pp. 191-203.
- Szabó I. (2013), *Between Polarization and Statism – Effects of the Crisis on Collective Bargaining Processes and Outcomes in Hungary*, in *Transfer*, XIX, 2, in corso di pubblicazione.
- Tomassetti P. (2013), *The Shift towards Single-Employer Bargaining in the Italian Car Sector: Determinants and Prospects at Fiat*, in *E-Journal of International and Comparative Labour Studies*, II, 1, pp. 93-111.
- Traxler F., Brandl B. (2011), *The Economic Impact of Collective Bargaining Coverage*, in Hayter S. (a cura di), *The Role of Collective Bargaining in the Global Economy*, Cheltham, Edward Elgar, pp. 205-226.
- Trif A. (2013), *Romania: Collective Bargaining Institutions under Attack*, in *Transfer*, XIX, 2, in corso di pubblicazione.
- Visser J. (2011), *Variations and Trends in European Industrial Relations in the 21st Century's First Decade*, in European Commission, *Industrial Relations in Europe 2010*, Lussemburgo, Office of the European Union, pp. 17-53.
- Voskeritsian H., Kornelakis A. (2011), *Institutional Change in Greek Industrial Relations in an Era of Fiscal Crisis*, Hellenic Observatory Papers on Greece and Southeast Europe, GreeSE Paper 52.

## ABSTRACT

*In reazione alla crisi economica è emerso un nuovo sistema europeo di governance economica. Come parte di una politica volta a intensificare il coordinamento della politica economica, salari e contrattazione collettiva sono stati messi al centro dell'agenda politica dell'Unione europea. Nuove forme di interventismo diretto nel campo delle istituzioni e degli esiti della contrattazione collettiva nazionale ambiscono ora ad accrescere la flessibilità verso il basso dei salari, con l'intento di aiutare i cosiddetti paesi in deficit e migliorare la loro competitività nei riguardi dei cosiddetti paesi in surplus. Di conseguenza, i salari dovrebbero divenire la principale variabile di aggiustamento al fine di aggredire gli squilibri economici esistenti. Tale interventismo consiste in tre strumenti principali: le Raccomandazioni rivolte specificamente a singoli paesi nell'ambito del semestre europeo; i Memorandum fra la cosiddetta troika e i paesi che necessitano di assistenza finanziaria internazionale; l'acquisto di buoni del tesoro tramite la Banca Centrale Europea. In conseguenza di ciò, molti paesi europei stanno facendo i conti con tagli e congelamenti salariali (specie nel settore pubblico), politiche salariali restrittive e con un radicale decentramento della contrattazione collettiva, che mina la sua antica vocazione ad essere multi-datoriale, interconfederale e/o settoriale.*

*In response to the economic crisis, a new system of European economic governance has emerged. As part of a more intensified coordination of economic policy, wages and collective bargaining have been set at the core of the EU policy agenda: new forms of direct intervention into the institutions and outcomes of national collective bargaining aim to increase downward flexibility of wages, with the intention of helping the so-called deficit countries to improve their competitiveness against the so-called surplus countries. Hence, wages should become the core adjustment variable to tackle economic imbalances. In principle, this new interventionism consists of three major instruments: firstly, the Country-Specific Recommendations issued in the framework of the European Semester; secondly, the Memorandums of Understanding between the Troika and the countries which need international financial assistance; and thirdly, the purchase of state bonds through the European Central Bank. In consequence, many European countries are faced with massive cuts and freezes in wages (particularly in the public sector), a restrictive minimum wages policy, and a radical decentralisation of collective bargaining which undermines multi-employer collective bargaining; inter-confederate and/or sectoral.*