



# LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA ALLA PROVA DEL DECENTRAMENTO

**Cinque paesi europei  
a confronto**





## Indice

<b>1 ■ CONCLUSIONI E IMPLICAZIONI PER LE POLITICHE</b>	<b>3</b>
1.1 Conclusioni principali	3
1.2 Implicazioni per le politiche	5
<b>2 ■ OBIETTIVI DELLO STUDIO</b>	<b>5</b>
<b>3 ■ CONCETTI E TIPI DI COORDINAMENTO CONTRATTUALE</b>	<b>6</b>
<b>4 ■ LA STRUTTURA DELLA CONTRATTAZIONE</b>	<b>7</b>
<b>5 ■ LA COPERTURA CONTRATTUALE</b>	<b>9</b>
<b>6 ■ LA QUALITÀ DELLA CONTRATTAZIONE:     NUOVE OPPORTUNITÀ PER GLI ACCORDI DECENTRATI</b>	<b>11</b>
<b>7 ■ ANALISI SETTORIALE</b>	<b>12</b>
<b>8 ■ I PRINCIPALI FATTORI DI TRASFORMAZIONE</b>	<b>13</b>
<b>■ RIFERIMENTI BIBLIOGRAFICI</b>	<b>14</b>

Progetto europeo: DECOBA "Decentralisation of collective bargaining during the years of the crisis in Europe. Set-ups, trends and prospects" (VS/2016/0155). Lo studio completo è disponibile in inglese, Leonardi S., Pedersini R. (a cura di), *Multi-employer bargaining under pressure. Decentralization trends in five European Countries*, Brussel, ETUI.

## Partenariato del Progetto "DECOBA"

- **Coordinatore: Fondazione Giuseppe Di Vittorio (Italia)** ■ Salvo Leonardi
- **Institut de Recherches Economiques et Sociales (IRES) (Francia)** ■ Udo Rehfeldt, Catherine Vincent
- **HIVA - Katholieke Universiteit Leuven (Belgio)** ■ Guy Van Gyes, Sem Vandekerckhove
- **Fundación Cultural 1º de Mayo (Spagna)** ■ Fernando Rocha
- **WSI - Hans Boeckler Stiftung (Germania)** ■ Thorsten Schulten, Reinhard Bispinck
- **Università degli Studi di Roma "La Sapienza" (Italia)** ■ Mimmo Carrieri, Maria Concetta Ambra, Andrea Ciarini
- **Confederazione Europea dei Sindacati (CES) (Belgio)** ■ Marco Cilento, Kristian Bongelli

Organizzazioni associate

- **Confederazione Generale Italiana del Lavoro CGIL (Italia)**
- **Confederación Sindical de Comisiones Obreras CCOO (Spagna)**

Esperto esterno

- **Roberto Pedersini (Università degli Studi di Milano)**

Si ringrazia il Prof. **Roberto Pedersini**, nel ruolo di esperto esterno per il nostro progetto, per il contributo fondamentale dato alla stesura di questa pubblicazione.



Questo studio è stato realizzato grazie al sostegno finanziario dell'Unione Europea (DG Occupazione e Affari Sociali VS/2016/0155)

*I contenuti espressi in questa pubblicazione riflettono le posizioni degli autori.  
L'Unione Europea non è responsabile dei contenuti di questa pubblicazione*

# LA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA ALLA PROVA DEL DECENTRAMENTO



## Cinque paesi europei a confronto

### 1 Conclusioni e implicazioni per le politiche

Queste pagine riassumono i risultati di uno studio europeo sul decentramento contrattuale (DECOBA), realizzato in cinque paesi dell'UE, tradizionalmente caratterizzati da un significativo coordinamento della contrattazione collettiva: Belgio, Germania, Francia, Italia e Spagna. Lo studio presenta un'analisi approfondita e aggiornata dei cambiamenti che hanno contraddistinto questi sistemi nazionali di relazioni industriali, allo scopo di individuare le tendenze sottostanti e i principali fattori di trasformazione. Oltre a soffermarsi sui principali mutamenti normativi, ampiamente approfonditi da ciascuno studio nazionale, è stata condotta un'indagine settoriale quanti-qualitativa, nei comparti della metalmeccanica e del commercio al dettaglio, al fine di verificare la presenza di una pluralità di traiettorie, eventualmente anche all'interno di uno stesso sistema nazionale.

Il progetto DECOBA è stato finanziato dalla Commissione Europea nell'ambito delle iniziative previste dal bando "Migliorare le competenze nel campo delle relazioni industriali" (VP/2015/004). Promosso e coordinato dalla Fondazione Giuseppe Di Vittorio, lo studio ha visto la partecipazione di alcuni istituti di ricerca economica e sociale, sia accademici sia legati al mondo sindacale, come la WSI della Fondazione Hans Boeckler (Germania), l'IRES (Francia), la Fundacion 1° de Mayo (Spagna), l'HIVA-Università di Lovanio (Belgio), l'Università "La Sapienza" di Roma, la Confederazione europea dei sindacati (CES).

#### 1.1 Conclusioni principali

- La contrattazione collettiva multi-datoriale (nazionale e di settore) ha subito in questi anni una duplice e concomitante pressione, a causa della crisi economica e di un interventismo legislativo in ambiti tradizionalmente riservati all'autonomia collettiva.
- La pressione sulla contrattazione collettiva è stata particolarmente forte nei paesi più colpiti dalla crisi e ha coinvolto la struttura dei sistemi contrattuali e i risultati negoziali, inducendo una compressione salariale e una svalutazione interna, oltre a una contrattazione concessiva, specie a livello aziendale.
- Lo spazio per la contrattazione decentrata è cresciuto pressoché ovunque, anche dove i sistemi contrattuali prevedono un coordinamento centralizzato più forte, come nel caso del Belgio.
- In Francia, Italia e Spagna, alcune riforme legislative hanno mirato a intaccare o persino rovesciare la tradizionale gerarchia della contrattazione, favorendo accordi decentrati in deroga alla contrattazione settoriale e anche alla legge. In qualche caso, tali cambiamenti sono potenzialmente in grado di determinare una erosione del ruolo del contratto di categoria e di condurre ad assetti disorganizzati, centrati sul livello di impresa, scardinando le istituzioni della contrattazione collettiva di livello nazionale.
- Alcuni sistemi contrattuali sono caratterizzati da un numero crescente di organizzazioni e di contratti collettivi, con diversi livelli di tutele (segmentazione), e da spinte verso l'indebolimento della copertura della contrattazione collettiva (decollettivizzazione). Questo è il caso della Germania, mentre in Italia e par-

zialmente in Belgio vi sono segni di una crescente segmentazione. La segmentazione del resto introduce tipicamente un minore grado di protezione e costituisce, quindi, una possibile alternativa agli accordi in deroga alla contrattazione centralizzata, in particolare dove la contrattazione decentrata può solo migliorare le condizioni previste dal contratto di settore, come nel caso del Belgio.

- L'accresciuto interventismo dei governi nella sfera delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva ha determinato una certa riduzione dell'autonomia negoziale delle parti. In alcuni casi, il governo è intervenuto direttamente sulla struttura e sugli esiti della contrattazione, come nel caso di Francia, Italia e Spagna, dove ha promosso la contrattazione decentrata, o in Belgio, dove ha introdotto limiti agli aumenti salariali e ha imposto blocchi salariali. In Germania, l'introduzione del salario minimo legale nel 2015, nonché il rafforzamento dei meccanismi in materia di erga omnes hanno costituito una risposta al generale indebolimento della capacità normativa delle relazioni industriali.
- L'analisi settoriale ha rivelato ovunque una divergenza fra il settore metalmeccanico e quello del commercio al dettaglio. Il primo continua di fatto ad essere la tradizionale roccaforte del sistema delle relazioni industriali in Europa, mentre il secondo si caratterizza non solo per una rappresentatività sindacale più bassa e un ricorso minore alla contrattazione collettiva, ma anche per un'accresciuta segmentazione, che porta chiaramente alla luce il divario esistente fra le grandi catene nazionali e multinazionali e i piccoli outlet locali di vendita al dettaglio.
- Ciononostante, anche la contrattazione nel settore metalmeccanico è stata messa a dura prova in tutti i cinque paesi dalla crisi economica e dalle crescenti richieste da parte datoriale di maggiore flessibilità e di moderazione salariale. Tale pressione ha comportato un nuovo impulso al decentramento in molti paesi.
- Il settore del commercio al dettaglio ha subito una profonda trasformazione negli ultimi dieci anni, specialmente a livello di struttura competitiva, con il rafforzamento dei grandi operatori, che hanno messo fuori gioco tantissime piccole aziende. Tuttavia, la persistente presenza di una molteplicità di microimprese e ditte individuali ha comportato una massiccia segmentazione intersettoriale, caratterizzata dall'assenza di rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva in ampi segmenti del settore. Tale situazione pone in secondo piano la questione del decentramento contrattuale e del coordinamento verticale e sottolinea l'importanza del coordinamento orizzontale, a partire dal livello territoriale.
- Sebbene la crisi abbia indotto un certo numero di riforme, specie nei paesi più colpiti e finanziariamente vulnerabili, rafforzando le spinte verso il decentramento, non si è ancora verificato un cambiamento sistemico della cornice istituzionale della contrattazione collettiva.
- Alcuni elementi sottolineano piuttosto la resilienza dei sistemi nazionali di relazioni industriali, che deriva essenzialmente dall'autonomia delle istituzioni delle relazioni industriali e dall'operato delle parti sociali. Le parti sociali, da questo punto di vista, paiono ancora considerare la regolazione congiunta e autonoma, tanto a livello centrale che di settore, come una risorsa che deve essere salvaguardata.
- A dispetto del pur notevole impulso dato dal legislatore in Francia, Italia e Spagna, la contrattazione decentrata e in deroga non ha conosciuto alcuna espansione significativa. La scarsa utilizzazione delle deroghe consentite dalla legislazione fa pensare che le parti sociali non le considerino particolarmente utili. Il loro potenziale corrosivo sul sistema sembra infatti rilevante e in grado di minare quegli assetti regolativi che hanno consentito sinora di trovare soluzioni soddisfacenti per ambo le parti. Escludendo infatti alcune situazioni eccezionali, nulla garantisce che il ricorso a deroghe peggiorative possa realmente aiutare a innalzare le performance aziendali, laddove invece verrebbe sicuramente intaccato quel clima di fiducia e collaborazione, tanto necessario nei luoghi di lavoro.
- Va tuttavia sottolineato che le riforme introdotte durante la crisi hanno aumentato il numero di opzioni a disposizione dei datori di lavoro, rafforzando di fatto

la loro posizione negoziale nei confronti dei sindacati, e ampliando in certi casi le possibilità dei datori di lavoro di modificare i termini e le condizioni di lavoro in modo unilaterale. Queste nuove "strategie d'uscita" dalla contrattazione collettiva potrebbero contribuire in futuro a ridurre il ruolo della contrattazione collettiva.

## 1.2 Risvolti a livello di politiche

I nostri studi di caso hanno evidenziato i limiti delle politiche utilizzate nell'ambito dell'Unione Europea per affrontare la crisi.

- Le misure di austerità sono state particolarmente severe dove la crisi economica e la fragilità finanziaria erano più acute. Le aspettative dei governi che questo potesse portare una rapida e forte ripresa sono state deluse. Le performance dell'Italia e della Spagna in termini di ripresa economica e aumento dell'occupazione continuano a essere inadeguate. Nemmeno la via del decentramento 'per decreto' ha funzionato in Francia, Italia e Spagna, dove non ci sono segni di un aumento dei contratti di secondo livello, né di un aumento dell'utilizzo delle possibilità di deroga.
- Allo stesso modo, l'azione autonoma delle parti sociali mostra limiti evidenti. In Italia, ad esempio, a 25 anni di distanza dei primi tentativi di sostenere la diffusione della contrattazione decentrata quale mezzo per promuovere produttività e crescita, come pure salari più elevati e migliori condizioni di lavoro, i risultati sono modesti. In Germania, il sistema delle clausole di uscita non ha potuto arrestare né il declino della copertura contrattuale a livello settoriale, né l'emersione di vasti segmenti dell'economia con scarsa presenza sindacale e contrattuale.
- La doppia debolezza, dell'iniziativa politica e dell'azione autonoma, se prese da sole, conferma l'importanza di combinare istituzioni legali di sostegno e spazi di autonomia collettiva.
  - Il coordinamento orizzontale della contrattazione collettiva appare oggi un fattore chiave per contrastare la disegualianza e promuovere livelli salariali e condizioni di lavoro adeguate nelle no-

stre economie e nell'UE. Ciò probabilmente richiede più intervento pubblico e legislativo che nel passato, al fine di rafforzare gli standard minimi e di promuovere il ruolo integrativo della contrattazione collettiva.

- Nell'ambito della contrattazione collettiva, il processo di decentramento è una tendenza di lungo termine iniziato molto prima della crisi. Le prospettive future della contrattazione decentrata dipendono dalla capacità di soddisfare le aspettative di tutte le parti. Aprire spazi per gli accordi in deroga non sembra andare in tale direzione. Al contrario, oggi, il decentramento richiede un sostegno istituzionale del quale il coordinamento orizzontale e verticale rappresentano gli assi fondamentali, al fine di evitare il rischio di cadere in un circolo vizioso caratterizzato da scarse tutele e scarsa produttività, con una crescita della segmentazione e della decollettivizzazione. Per sfruttarne pienamente il potenziale del decentramento è indispensabile inquadralo in un sistema regolativo che favorisca, insieme alla produttività, le tutele del lavoro, sostenendo i salari quale fattore chiave di crescita, e non di mero costo.

- Le istituzioni delle relazioni industriali, a tutti i livelli, sono una risorsa per sviluppare fiducia e cooperazione nei luoghi di lavoro. Le parti sociali sembrano consapevoli di ciò e hanno infatti mostrato grande cautela nel maneggiare le nuove regole che possono in qualche modo mettere a repentaglio un sistema consolidato di relazioni industriali. Politiche che riconoscano l'autonomia delle parti sociali e il ruolo della contrattazione collettiva sono parte essenziale di qualsiasi iniziativa che voglia essere efficace e sfruttare appieno il potenziale delle relazioni industriali per il rafforzamento della coesione sociale e della crescita economica.

## 2 Obiettivi dello studio

Il dibattito sugli sviluppi delle relazioni industriali in Europa, in questi ultimi anni, si è concentrato sul doppio impatto della crisi e delle politiche di riforma promosse dalla nuova governance economica europea (Marginson 2014; Marginson and Welz

2014; Papadakis and Ghellab 2014; Schulten and Müller 2015; Van Gyes and Schulten 2015; Koukiadaki et al. 2016; Guardiancich and Molina 2017).

In tale cornice - economica, politica e teorica - il progetto DECOBA si è posto i seguenti obiettivi:

- analizzare il decentramento della contrattazione collettiva in alcuni Paesi Membri dell'UE, dove la contrattazione multi-datoriale nazionale e di categoria era tradizionalmente molto forte (Belgio, Germania, Francia, Italia, Spagna);
- osservare come la contrattazione a livello di impresa possa avere un ruolo significativo, in un contesto in costante mutamento, nello stimolare migliori condizioni di lavoro senza spianare la strada al dumping sociale e a ineguaglianze sempre più vistose;
- promuovere una maggiore conoscenza e capacità di analisi di tali importanti trasformazioni, in special modo fra le parti sociali.

Il nostro studio si fonda su cinque casi nazionali che coprono uno spettro significativo di modelli e situazioni diverse. I rapporti nazionali offrono informazioni dettagliate sul sistema di relazioni industriali, con approfondimenti specifici su due importanti settori dell'economia, il settore metalmeccanico e il commercio al dettaglio.

Malgrado le importanti differenze istituzionali e di prassi, i sistemi nazionali studiati condividono due caratteristiche che li rendono particolarmente idonei allo scopo della nostra ricerca sulle trasformazioni della struttura della contrattazione collettiva, e cioè:

1. il tradizionale primato della contrattazione di settore;
2. un sistema multi-livello, comprensivo di un secondo livello negoziale aziendale (con qualche peculiarità distintiva nel caso tedesco e nel caso dei comitati aziendali) e in qualche caso territoriale. A ciò si potrebbe aggiungere un livello inter-settoriale che, con l'eccezione nuovamente della Germania, svolge un ruolo più o meno rilevante in tutti e quattro gli altri Paesi considerati.

Osservando i cambiamenti in ciascuna di queste due caratteristiche, possiamo ve-

dere se il baricentro dei sistemi contrattuali si stia spostando verso il basso (azienda o territorio) e se la contrattazione collettiva multi-datoriale continui ad essere l'asse portante dell'intero sistema.

### 3 Concetti e tipologie di coordinamento contrattuale

l'analisi della struttura della contrattazione collettiva risulta particolarmente complessa, specie nei sistemi multi-livello. Sebbene sia relativamente agevole identificare il livello preminente di contrattazione collettiva, chiarire l'importanza relativa degli altri livelli può rivelarsi difficile, a maggior ragione in una prospettiva comparata. Non si tratta infatti di considerarne astrattamente ruolo e prerogative formali, ma di coglierne l'effettiva rilevanza, quantitativa e qualitativa, in rapporto al grado di coordinamento, copertura e qualità della contrattazione collettiva. Vi è pertanto la necessità di effettuare una valutazione specifica dei vari livelli (ad esempio facendo riferimento all'ampiezza dei temi trattati dai diversi livelli) e ad un'analisi quantitativa, individuando il diverso grado di copertura di ciascun livello. Quest'ultima considerazione ci porta a ragionare su un tema di fondamentale importanza: se ci concentrassimo esclusivamente sugli istituti formali della contrattazione collettiva, potremmo finire per trascurare la contrazione della copertura complessiva dalla contrattazione collettiva. Se un "decentramento disorganizzato" avvicina la contrattazione collettiva alle regole del mercato, la riduzione della copertura contrattuale - in termini che potremmo definire di "de-collettivizzazione" - va ancora più chiaramente nella stessa direzione.

Allo scopo dunque di analizzare lo stato e i mutamenti della contrattazione collettiva, bisogna guardare alle seguenti caratteristiche:

- il **coordinamento della contrattazione collettiva**, verticale (contrattazione organizzata/disorganizzata) e orizzontale (unitaria/frammentata), stabilendo se il coordinamento sia il risultato di un pro-

- cesso interno gestito dalle parti sociali o di un intervento esterno imposto dal governo (volontaristica/giuridificata);
- la **copertura della contrattazione** (alta/bassa) ci fornisce un indicatore cruciale per verificare l'effettiva della regolazione collettiva dei rapporti di lavoro ai vari livelli;
  - la **qualità della contrattazione collettiva** si riferisce all'ampiezza tematica e alla incisività nel determinare le reali condizioni di impiego e di lavoro, a livello centrale/settoriale e decentrato.

## 4 La struttura della contrattazione

È importante distinguere fra i diversi meccanismi di coordinamento, che sottendono caratteristiche diverse dei vari sistemi contrattuali. Possiamo innanzitutto parlare di coordinamento verticale, quando prerogative e competenze fra livelli sono definite mediante clausole infra-associative di rinvio, allo scopo di favorirne la specializzazione e ridurre sovrapposizioni o disparità eccessive a livello inter-aziendale.

Si parla invece di coordinamento orizzontale quando, su base inter-associativa o per il tramite di accordi c.d. apripista (pattern bargaining), si assicura uno sviluppo inter-settoriale equilibrato che riduce le spinte alla frammentazione e disparità dei trattamenti. Il coordinamento può inoltre essere interno, quando scaturisce da regole e pratiche frutto dell'autonomia collettiva dalle parti (accordi inter-confederali), o esterno, se indotto da un impulso più o meno co-gente e legificato dell'attore pubblico.

La Tabella 1 presenta i principali modelli di coordinamento, in base alla diversa combinazione della dimensione verticale e di quella orizzontale. I sistemi di contrattazione centralizzati registrano punteggi alti in entrambe le dimensioni, es-

senzialmente perché l'esclusività o semplicemente la prevalenza di un solo livello centralizzato di contrattazione risolve, di fatto, la questione del coordinamento. Dove invece prevale la contrattazione a livello settoriale, ma in cui sono possibili accordi locali o aziendali (come avviene nei Paesi che abbiamo studiato), il problema del coordinamento non può essere ignorato.

In simili situazioni, la struttura contrattuale può replicare la "coerenza" che viene automaticamente garantita nei sistemi centralizzati solo se è in grado di assicurare un elevato grado di coordinamento orizzontale e verticale. Questo è il caso della contrattazione organizzata, di cui la centralizzazione è solo una variante. All'opposto, con un basso grado di coordinamento in entrambe le dimensioni, troviamo i sistemi con contrattazione disorganizzata. Tuttavia, il nostro schema prende in considerazione anche altre due situazioni intermedie: la contrattazione frammentata fra unità di contrattazione organizzate verticalmente, e la contrattazione decentrata, che amplia la diffusione e le prerogative del secondo livello o degli accordi in deroga, pur mantenendo un coordinamento orizzontale.

Tutto ciò premesso, possiamo passare ai nostri casi nazionali, al fine di individuare le loro caratteristiche specifiche. Nonostante talune affinità, poc'anzi evocate con riguardo al primato settoriale e ad una configurazione multi-livello, le istituzioni nazionali della contrattazione collettiva differiscono ampiamente e i mutamenti introdotti negli ultimi anni rivelano traiettorie diversificate, se non per la direzione generale, certamente nei modi e nella intensità.

In **Belgio**, i cambiamenti più significativi riguardano il rinnovato interventismo del governo, che ha rafforzato le politiche di moderazione salariale imponendo per legge linee guida salariali restrittive. Va tuttavia rilevato che se da un lato questi

**Tabella 1. Tipi e grado di coordinamento contrattuale**

	Coordinamento orizzontale		
	Elevato	Basso	
Coordinamento verticale	Elevato	<i>Contrattazione organizzata</i>	<i>Contrattazione frammentata</i>
	Basso	<i>Contrattazione decentrata</i>	<i>Contrattazione disorganizzata</i>

Fonte: DECOBA

interventi, attuati nel periodo 2011-2016, non hanno colpito il tradizionale sistema di contrattazione fortemente centralizzato, essi hanno contribuito a ridurre l'autonomia. Interessante notare che l'autonomia persa dalle parti sociali a livello intersettoriale è stata riacquisita a livello decentrato. Allo scopo di recuperare almeno parzialmente lo spazio di manovra perso a livello centrale, le parti sociali hanno rafforzato il ruolo delle trattative decentrate, sottolineando il potenziale del decentramento in un sistema che rimane vincolato ad una accezione rigorosa del principio di favor. Attualmente il Belgio si caratterizza, dunque, per un sistema di contrattazione organizzata dove le parti sociali hanno forse meno autonomia nello stabilire i salari a livello centrale, ma in cui hanno creato maggiore spazio di manovra a livello decentrato.

In **Francia**, le recenti riforme non hanno colpito il coordinamento orizzontale né il grado sempre alto di istituzionalizzazione delle relazioni industriali. Esse si sono piuttosto concentrate sul coordinamento verticale, allo scopo di allargare l'autonomia della contrattazione decentrata restringendo l'applicazione del principio di favor ad alcune aree. Anche le ultime ordonnances, firmate dal Presidente Macron il 22 settembre 2017, vanno in questa direzione e riguardano essenzialmente tre gruppi di questioni. Il primo gruppo contiene le tematiche, come il salario minimo, la classificazione del lavoro, la parità di genere, che verranno affrontate a livello settoriale e per le quali si continuerà ad applicare il principio di favor. Nel secondo, ritroviamo i temi che la contrattazione di settore potrà decidere di escludere dalle possibilità di deroga a livello decentrato. Per tutte le altre questioni, l'accordo a livello decentrato avrà prevalenza su quanto stabilito dagli accordi di settore vigenti, anche se introduce condizioni peggiorative. La tendenza generale dell'assetto istituzionale sembra quindi portare la Francia verso una contrattazione decentrata, dove il coordinamento orizzontale dipenderà essenzialmente dallo SMIC.

Per quanto riguarda la **Germania**, la nostra analisi evidenzia alcuni cambiamenti significativi negli ultimi due decenni. In tema

di coordinamento orizzontale, vi è stato un graduale indebolimento degli accordi 'apripista', che sembrano infatti aver perso il loro tradizionale ruolo centrale nel sistema tedesco di relazioni industriali. Una funzione che potrebbe oggi essere assunta dal salario minimo legale, introdotto nel gennaio del 2015. Tuttavia, non è ancora chiaro in che modo l'introduzione del salario minimo possa influenzare la contrattazione collettiva, mentre, al contrario, le regole prevedono che l'adeguamento periodico del minimo legale prenda in considerazione l'andamento dei salari contrattuali. Finora, gli effetti del salario minimo legale si sono visti essenzialmente su alcuni accordi in settori caratterizzati da salari bassi. Per ciò che invece attiene al coordinamento verticale, la diffusione e riconfigurazione delle clausole di uscita negli ultimi anni ne ha ridotto il carattere eccezionale, ma ha confermato influenza sindacale e datoriale sull'intero processo di definizione delle deroghe a livello decentrato. Se il decentramento ha per certi versi contribuito a stabilizzare la contrattazione collettiva nel settore metalmeccanico, il quadro che emerge nel commercio al dettaglio è completamente differente. Si tratta infatti di un settore dove prevale la contrattazione disorganizzata e nel quale si registra un indebolimento significativo della copertura contrattuale. In definitiva, la Germania è sempre più caratterizzata da una marcata diversificazione e segmentazione settoriale della contrattazione. A ciò va aggiunto un accresciuto ruolo della regolazione legale, contrariamente al passato. Il rafforzamento della possibilità di estendere per legge l'efficacia dei contratti settoriali, poco utilizzata, insieme all'adozione di un salario minimo legale, segnalano da un lato una minore autonomia del sistema delle relazioni industriali, ma dall'altro potrebbero promuovere un rafforzamento del sistema contrattuale e delle sue capacità di coordinamento, secondo il modello tradizionale della legislazione di sostegno.

In **Italia**, una serie di accordi interconfederali conclusi a partire dal 2009 ha determinato taluni aggiustamenti, anche significativi, senza tuttavia modificare le caratteristiche essenziali del sistema, a cominciare dal mantenimento di un im-

piano coordinato ed organizzato. Tuttavia, una norma introdotta nella legislazione nell'estate del 2011 (art. 8, l. 148), permette ora che gli accordi "di prossimità" (aziendali o territoriali) possano derogare non solo il contratto nazionale ma persino la legge, rovesciando la gerarchia verticale delle fonti. Il coordinamento orizzontale viene invece insidiato dal proliferare di sigle e contratti settoriali stipulati all'interno e all'esterno del tradizionale sistema della rappresentanza e contrattuale. Nascono nuove unità contrattuali, come nel clamoroso caso del Gruppo Fiat, uscito dal sistema associativo datoriale di Federmeccanica/Confindustria, così da poter disdettare tutti gli accordi pregressi e stipularne uno, inedito, nazionale di gruppo e di primo livello. Alternativo e non integrativo a quello nazionale di categoria. L'impennata del numero di CCNL (da 300 a oltre 800 in meno di dieci anni), con la creazione di nuove associazioni datoriali, spesso frutto di scissioni dalle vecchie, sono tutti fenomeni che vanno nella stessa direzione. Si può quindi affermare che il quadro normativo è rimasto legato al modello di contrattazione coordinata, ma che adesso esso include alcuni elementi di *contrattazione decentrata e contrattazione segmentata*, potenzialmente in grado di erodere e disorganizzare il sistema.

Alla stregua di quanto è avvenuto negli altri Paesi, anche la **Spagna** è entrata nel periodo di crisi con un sistema coordinato di contrattazione collettiva, che ha però subito significativi cambiamenti per iniziativa unilaterale del governo in tre diverse occasioni fra il 2010 e il 2012. In termini di coordinamento verticale fra i livelli, questi cambiamenti hanno certamente minato il vecchio primato del contratto settoriale, aprendo la strada a un rovesciamento dell'ordine gerarchico tra fonti e livelli, come avviene in Francia. Le nuove regole minano anche i presupposti per un reale coordinamento orizzontale, fin qui favorito dai meccanismi interconfederali di indicizzazione e dalle linee-guida fissate dagli accordi di livello superiore. Dunque, il sistema spagnolo appare oggi - del raggruppamento considerato - quello più incline ad approdare ad una *contrattazione disorganizzata*.

## 5 La copertura contrattuale

Per poter valutare l'impatto dei cambiamenti che abbiamo fin qui riassunto, è necessario considerare i tassi di copertura contrattuale, in ciascun contesto, a livello nazionale/settoriale e decentrato (Tabella 2). Poiché stiamo analizzando sistemi di contrattazione collettiva multi-datoriale, che nel passato erano incentrati sui CCNL, l'impatto dello spostamento verso accordi di livello inferiore deve essere valutato in base alla loro effettiva diffusione.

**Tabella 2. Coperture della contrattazione collettiva: accordi settoriali e decentrati (% riferita ai lavoratori, 2015-2016)**

	Copertura settoriale	Copertura decentrata
Belgio	≥90%	(No data)
Francia	≥90%	61,5%*
Germania	48%	30%**·17%***
Italia	90%	34%
Spagna	65-70%	5%

\* Quota percentuale della forza lavoro in aziende con almeno 10 addetti.

\*\* Lavoratori coperti dai ccnl e dai consigli d'impresa.

\*\*\* Corrisponde al 35% di tutti i lavoratori coperti dai ccnl.

Fonte: DECOBA

Come si è visto prima, in **Belgio** la struttura contrattuale non ha subito mutamenti radicali, e continua a mostrare un grado elevato di coordinamento orizzontale e verticale. A livello settoriale, gli accordi coprono di fatto la quasi totalità dei lavoratori dipendenti (≥ 90%), grazie al sistema legale delle commissioni congiunte che li negoziano e per l'agevole estensione amministrativa che ne deriva. Anche se non vi sono dati specifici sugli accordi decentrati, non vi sembrano essere mutamenti significativi nella diffusione degli accordi di secondo livello.

Contrariamente al Belgio, in **Francia** la contrattazione è stata ripetutamente oggetto di importanti interventi legislativi, tutti protesi ad ampliare l'estensione e la qualità della contrattazione decentrata. Per quanto riguarda la copertura contrattuale, gli accordi di settore influiscono sulle condizioni di lavoro di quasi tutta la forza lavoro (≥ 90%), come avviene in Belgio. L'importanza degli accordi decentrati aziendali è aumentata progressivamente a partire da-

gli anni '80, non solo in termini qualitativi ma anche numerici. Nel 2015, per esempio, i negoziati aziendali interessano il 15% dei luoghi di lavoro con più di dieci addetti, pari al 61.5% della rispettiva forza lavoro. I dati disponibili non permettono di valutare l'impatto delle misure che hanno stabilito le nuove possibilità derogatorie, anche perché ulteriori misure sono state introdotte successivamente. Tuttavia, l'ampia diffusione della contrattazione aziendale può rappresentare un contesto nel quale le nuove opportunità derogatorie, confermate dalle ordonnances di Macron, potranno attecchire.

In **Germania**, l'erosione della copertura contrattuale rappresenta una delle tendenze più evidenti e continua ormai lenta e ininterrotta dagli anni '90. Nel 1998, la contrattazione collettiva copriva il 68% dei lavoratori dell'Ovest e il 52% dell'Est. Nel 2016 la copertura è scesa rispettivamente al 51% e al 36%, per una media complessiva del 48%. La contrattazione aziendale è rimasta invece stabile in questo periodo. Nel 1998 così come nel 2016, i contratti aziendali hanno interessato l'8% dei lavoratori (11% all'Est).

Vi sono inoltre gli accordi stipulati fra i consigli d'impresa e il management, che possono essere considerati una forma contrattazione decentrata. Tuttavia, nel contesto tedesco queste intese non sono considerate accordi collettivi in senso stretto, poiché possono trattare solo questioni aggiuntive rispetto ai CCNL e devono rispettare il principio di favor. Circa il 30% di tutti i lavoratori tedeschi è coperto simultaneamente dal CCNL e dagli accordi stipulati dai consigli d'impresa. Il sistema tedesco prevede questo dualismo fra CCNL e consigli d'impresa. In effetti, il dibattito sul decentramento contrattuale si è sempre concentrato sui cosiddetti accordi in deroga, che si basano sulle clausole di apertura inserite nei contratti collettivi settoriali fin dagli anni sessanta e che permettono di derogare (temporaneamente) gli standard aziendali stabiliti nei CCNL. Al contrario dei contratti stipulati dai consigli d'impresa, tali deroghe non vengono contrattate direttamente dai consigli aziendali, ma dai sindacati o attraverso procedure che coinvolgono sin-

dacati e consigli d'impresa. In base a quanto emerge dalla ricerca, circa il 35% dei lavoratori coperti dai CCNL sono coinvolti in accordi decentrati che contemplano deroghe contrattuali. È un dato che corrisponde a circa il 17% di tutti i lavoratori in Germania.

Oggi, le clausole di apertura non sembrano più essere un'eccezione nell'ambito della regolazione congiunta nei luoghi di lavoro, come nella tradizionale percezione di deroghe temporanee concordate per affrontare periodi di difficoltà. Appaiono piuttosto come strumenti strutturali. Sono ancora formalmente temporanee, ma spesso sono rinegoziate regolarmente per accompagnare le strategie delle imprese.

Il divario fra i tassi di copertura dei contratti collettivi di settore è un altro aspetto che merita di essere evidenziato nel caso tedesco. La copertura è superiore alla media nella pubblica amministrazione, nei servizi finanziari, nel settore dell'energia e nei settori tradizionali dell'attività manifatturiera, mentre sono più bassi nell'agro-alimentare, nel commercio al dettaglio e molto più bassi nell'ICT e in agricoltura. Tenendo conto dei dati relativi al mutamento del quadro istituzionale insieme a quelli sulla copertura contrattuale, è possibile affermare che alcuni settori presentano caratteristiche di decentramento organizzato, mentre altri settori (principalmente nei servizi) mostrano soprattutto segni di decollettivizzazione ed erosione.

In **Italia** il tasso di copertura dei CCNL è rimasto alto e nel complesso piuttosto stabile. Oltre il 90% delle imprese con più di 10 addetti applicano un CCNL (Cnel-Istat 2016). Per contro, solo una minoranza di esse è coperto da un contratto decentrato, sia esso aziendale o territoriale: poco più del 20% delle imprese con almeno 10 addetti. In termini di forza lavoro, si stima che i contratti aziendali coprano all'incirca il 27% del settore privato, incluse le imprese con meno di 10 dipendenti ed escludendo l'agricoltura e il lavoro domestico. Se aggiungiamo i contratti territoriali si arriva a un tasso di copertura del 34% (Fondazione Di Vittorio, 2016). Un dato indubbiamente modesto e perdurante, a fronte degli ormai numerosi incentivi, normativi e fiscali,

con cui da anni si è inteso promuovere la contrattazione aziendale. In compenso, il ricorso agli accordi in deroga è rimasto molto limitato, variamente stimato ma complessivamente non distante dal 5% degli accordi firmati. È dunque possibile affermare che, a dispetto di una normativa che pure avrebbe voluto e potuto mutarne radicalmente i tratti, il sistema italiano persiste nel suo sostanziale primato settoriale, reso sì più complesso dall'esplosione di nuovi accordi dalla più che incerta genuinità, ma poco scalfito da un decentramento che non lo ha soppiantato, né per l'estensione né per i suoi contenuti, che permangono integrativi più che alternativi nel segno della deroga in pejus.

Fra i Paesi inclusi nello studio è indubbiamente la **Spagna** la più colpita dalle politiche unilaterali del governo di riforma delle relazioni industriali. L'impulso all'aziendalizzazione della contrattazione è stato più forte ed erosivo che altrove. I dati rivelano che vi è stato un aumento significativo del numero degli accordi aziendali nel 2013, siglati fra le altre cose anche allo scopo di sfruttare le nuove regole derogatorie (Cruces et al., 2016). Tuttavia, in termini numerici questi nuovi accordi hanno coinvolto solo lo 0,5% dei lavoratori ogni anno dal 2012 al 2016, con un massimo di 1% nel 2013. Va detto che la copertura della contrattazione di livello superiore a quello aziendale è restata relativamente alta e stabile durante il periodo della crisi, intorno al 65% della forza lavoro totale, una percentuale che sale di 6-7 p.p., se si considerano i lavoratori esclusi dalla contrattazione collettiva (Visser, 2016). I lavoratori coperti invece dalla contrattazione decentrata è rimasto stabile intorno al 6%. Gli accordi aziendali in deroga sono rimasti anch'essi stabili fra il 2012 e 2016, coinvolgendo circa lo 0,3% di tutti i lavoratori dipendenti, con un massimo dell'1% nel 2013. In base a quanto evidenziato, si può affermare che in Spagna non vi è stato un vero decollo della contrattazione aziendale e gli accordi di settore rimangono il cuore del sistema. Va anche detto che gli accordi in deroga sono ancora poco utilizzati. Un tema che rimane sullo sfondo e poco studiato è l'utilizzo delle accresciute prerogative datoriali di modificare unilateralmente le con-

dizioni di lavoro secondo quanto previsto dalla riforma del 2012. L'ampliamento di queste prerogative potrebbe rappresentare una minaccia al ruolo della contrattazione collettiva come strumento di regolazione, specialmente nel settore delle PMI, dove questa pratica potrebbe risultare un'alternativa molto più attraente degli accordi in deroga.

## 6 La qualità della contrattazione nei vari livelli: nuove opportunità agli accordi decentrati

Una valutazione della qualità e dell'efficacia della contrattazione collettiva ai vari livelli richiederebbe un'analisi dettagliata dei contenuti dei diversi accordi. In questa sede, possiamo considerare se i recenti cambiamenti hanno in qualche modo "svuotato" gli accordi settoriali.

L'importanza della contrattazione decentrata era cresciuta prima della crisi solo in due casi: in Francia e Germania. In Francia, l'ampio sostegno introdotto dalla legislazione sin dai primi anni '80 e la presenza del principio di favor hanno giocato un ruolo chiave. In Germania, l'espansione del decentramento è avvenuto attraverso il crescente impiego delle clausole di uscita; un sistema sviluppato e applicato esclusivamente dalle parti sociali, allo scopo di evitare una intromissione del legislatore.

Per contro, l'impiego delle deroghe introdotte per legge in questi ultimi anni continua a essere molto limitato, anche laddove la regolazione offre potenzialmente molte opportunità. È una situazione, questa, che porta a due considerazioni. In primo luogo, il bilanciamento fra gli accordi di settore e quelli decentrati rimane sostanzialmente intatto, con i primi che continuano a essere il punto di riferimento della contrattazione collettiva. In secondo luogo, le parti sociali sembrano piuttosto caute nell'utilizzare le opportunità offerte dalle nuove normative. La contrattazione multilaterale continua a essere un punto car-

dine per i sindacati e per la protezione dei lavoratori, mentre i datori di lavoro sembrano riconoscerne l'utilità in quanto contribuisce a creare condizioni eque per la concorrenza e rappresenta un punto di riferimento comune per costruire quel clima di fiducia e collaborazione tanto necessario nei luoghi di lavoro. Forse è solo questione di tempo, ma se questa chiave di lettura è corretta, le modalità seguite negli ultimi tempi per promuovere la contrattazione decentrata potrebbero risultare fondamentalmente sbagliate. Piuttosto che promuovere il rinnovamento delle relazioni industriali, si rischia di metterle a repentaglio.

## 7 Analisi settoriale

La / analisi comparativa dei settori metalmeccanico e del commercio al dettaglio, per come emerge dagli studi di caso nazionali, mette in luce le notevoli differenze che vi sono fra parti sociali, contenuti e prospettive. Non sorprende che in tutti i Paesi la diffusione della contrattazione aziendale sia collegata alla dimensione dell'impresa, con una maggiore presenza degli accordi di secondo livello fra le imprese di dimensioni medie e grandi. Vi è quindi una soglia d'entrata, che è difficilmente aggirabile e presente in ogni paese, anche se in gradi diversi. Nei Paesi mediterranei - in Spagna e specialmente in Italia - questa frattura è particolarmente evidente, dove le piccole e le micro-imprese impiegano una fetta rilevante della forza lavoro totale. La situazione è simile in Germania, Francia e Belgio, come mostrano i rapporti nazionali, ma in questi paesi la situazione è bilanciata dalla presenza di un importante settore di grandi imprese.

Il settore metalmeccanico si caratterizza per un'ampia diffusione della contrattazione aziendale (grazie alla presenza di grandi aziende), con relazioni più consolidate e organizzate fra le parti sociali. Il settore metalmeccanico ha spesso svolto un ruolo centrale nelle trattative per i CCNL. Ciò accade ancora in Germania e Italia e, fino a un certo punto, in Francia, Belgio e Spagna. Grazie alla sua dimensione e al consolidato ruolo negoziale, il

settore metalmeccanico tedesco mantiene una posizione importante a livello nazionale, che non è messa in discussione dal decentramento, malgrado la riduzione della copertura contrattuale.

Nel settore del commercio al dettaglio, la situazione è molto diversa, con una traiettoria di sviluppo che va in tutt'altra direzione, caratterizzata da un'ampia diffusione di accordi decentrati di bassa qualità. Con il suo alto livello di frammentazione e la prevalenza di piccole imprese, il settore della vendita al dettaglio non appare un settore che possa favorire le relazioni industriali tradizionali. Si tratta di un mondo molto eterogeneo e in costante espansione, dove le attività sindacali e la contrattazione hanno trovato difficoltà ad attecchire. Proprio per questi motivi, il settore del commercio al dettaglio rappresenta una sfida per la riorganizzazione delle relazioni industriali, tant'è che le esperienze di contrattazione in questo settore possono fornire indicazioni su come potrebbe svilupparsi la contrattazione collettiva nel futuro. Come abbiamo potuto osservare negli studi di caso, la contrattazione decentrata riesce difficilmente a consolidarsi e si realizza quasi esclusivamente nell'ambito delle riorganizzazioni o delle grandi catene di distribuzione organizzata. Diversi fattori contribuiscono a questo quadro: la piccola dimensione di molte imprese e la loro frammentazione, la presenza poco consistente dei sindacati, la difficoltà di trovare punti di contatto che siano vantaggiosi per le parti, anche a causa della pressione esercitata dal management per ridurre i costi di gestione e aumentare la flessibilità.

Nel settore metalmeccanico, la contrattazione coinvolge un numero più alto di lavoratori e produce un impatto regolativo più forte. Ciò riguarda anche la contrattazione aziendale, che non solo è più diffusa, ma svolge anche un ruolo non subordinato agli accordi di primo livello. Un segmento importante del settore metalmeccanico include aziende che sono impegnate a introdurre innovazione tecnica e organizzativa allo scopo di alzare la qualità e il livello della competitività, cosa che invece non avviene nella stessa misura nel settore del commercio al dettaglio. La competizione qui si limita principalmente al contenimento dei costi, che molto

Tabella 3. **Uscire dalla crisi: ultime tendenze della contrattazione collettiva**

	Struttura della contrattazione		Copertura		Deroghe	
	Coordinamento	Autonomia	Settoriale	Decentrata	Portata	Utilizzo
Belgio	Contrattazione organizzata	Coordinamento orizzontale in diminuzione	Alta (stabile)	Nessun dato disponibile (in aumento)	Marginale, molto limitata	Non applicabile
Francia	Contrattazione decentrata	Coordinamento verticale in diminuzione	Alta (stabile)	In aumento	Ampia, con limitazioni	Bassa
Germania	Contrattazione organizzata	Coordinamento orizzontale in diminuzione	In declino (parziale decollettivizzazione)	Media (stabile)	Ampia, con regole procedurali	Medio (in aumento)
Italia	Contrattazione organizzata decentrata e frammentata?	Coordinamento verticale minacciato	Alta (stabile)	Media (stabile)	Ampia	Bassa
Spagna	Contrattazione decentrata / disorganizzata?	Coordinamento verticale in diminuzione	Alta (stabile)	Bassa (stabile)	Ampia	Bassa

Fonte: DECOBA

spesso porta a un peggioramento delle condizioni di lavoro, all'allungamento degli orari di lavoro, a una maggiore flessibilità e a una crescente insicurezza delle relazioni di lavoro.

## 8 I principali fattori di trasformazione

Il quadro dei cambiamenti avvenuti nei cinque Paesi che abbiamo studiato indica che vi sono molti punti di contatto, ma anche differenze significative. (Tabella 3). Quali sono i fattori che possono spiegare le traiettorie delle trasformazioni in atto? Non è casuale che il tasso più alto d'interventismo nella sfera delle relazioni industriali e della contrattazione collettiva si sia registrato nei Paesi dove le condizioni eco-

nomiche e finanziarie erano più critiche. Tuttavia, i cambiamenti nel quadro istituzionale dovrebbero essere visti nell'interazione fra i livelli nazionale e sovranazionale, dove i governi nazionali sono chiamati a svolgere un ruolo chiave nel gestire l'impatto della crisi sull'economia e sul lavoro nei loro rispettivi Paesi.

Oltre al ruolo dei governi nazionali nell'ambito delle politiche europee, si rivelano di fondamentale importanza anche le parti sociali. Le politiche nazionali vengono attuate nel sistema politico nazionale dove le parti sociali svolgono un ruolo importante. L'efficacia di qualsiasi intervento legislativo dipende dalla mediazione esercitata dalle strategie e dalle iniziative realizzate dalle parti sociali, unilateralmente e congiuntamente.

## Riferimenti bibliografici

- CNEL-ISTAT (2015) *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa*, Roma; CNEL-ISTAT.
- Cruces, J., Lago, J., Moreno, R., Rocha, F., Sanz, E. (2016), *El impacto de la reforma laboral de 2012 en la negociación colectiva (2013-2015)*. Madrid: Lefebvre-El Derecho.
- Fondazione Di Vittorio (2016), *Contrattazione integrativa e retribuzioni nel settore privato*, [http://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/Contrattazione\\_2\\_livello\\_2016.pdf](http://www.fondazionedivittorio.it/sites/default/files/content-attachment/Contrattazione_2_livello_2016.pdf)
- Guardiancich, I., Molina, O. (2017), *Talking through the crisis: Social dialogue and industrial relations trends in selected EU countries*, Ginevra: ILO.
- Koukiadaki, A., Távora, I., Martínez Lucio, M. (2016), *Continuity and change in joint regulation in Europe: Structural reforms and collective bargaining in manufacturing*, en *European Journal of Industrial Relations*, vol. 22, n.º 3, pp. 189-203.
- Lehndorff, S. (2015), editor, *Divisive integration. The triumph of failed idea - revisited*, Bruxelles: ETUI.
- Marginson, P. (2014), *Coordinated Bargaining in Europe. From Incremental Corrosion to Frontal Assault*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 2: 97-114.
- Marginson, P., Welz, C. (2014), *Changes to wage-setting mechanisms in the context of the crisis and the EU's new economic governance regime*, Dublino: Eurofound, European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions.
- OCSEL-CISL (2017) *La contrattazione decentrata supera la crisi*, 3º Report 2015-2016.
- Papadakis, K., Ghellab, Y. (2014), editors, *The governance of policy reforms in southern Europe and Ireland. Social dialogue actors and institutions in times of crisis*, Ginevra: Organización Internacional del Trabajo.
- Rocha F. (ed.), (2014), *The new EU economic governance and its impact on the national collective bargaining system*, Madrid, Fundación 1.º de Mayo.
- Schulten, T.; Müller, T. (2015), *European economic governance and its intervention in national wage development and collective bargaining*, in S. Lehndorff, ed., *Divisive integration. The triumph of failed ideas in Europe-revisited*, Bruxelles, ETUI: 331-364
- Traxler, F. (1995), *Farewell to Labour Market Associations? Organized versus Disorganized Decentralisation as a Map for Industrial Relations*, en C. Crouch y F. Traxler (eds.), *Organised Industrial Relations in Europe: What Future?*, Aldershot: Avebury.: 3-19.
- Traxler, F., Blaschke, S. y Kittel, B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford: Oxford University Press.
- Traxler, F., Brandl, B. (2012), *Collective Bargaining, Inter-Sectoral Heterogeneity and Competitiveness: A cross-national comparison of macroeconomic performance*, in *British Journal of industrial Relations*, vol. 50, n.º 1: 73-98
- Van Gyes, G., Schulten, T. (2015), *Wage bargaining under the new European Economic Governance. Alternative strategies for inclusive growth*, Bruxelles: ETUI.
- Visser, J. (2013), *Wage Bargaining Institutions - from crisis to crisis*, Abril, Comisión Europea, DG de Asuntos Económicos y Financieros, Economic Papers 488.



---

Partenariato del progetto



---

Organizzazioni associate



Edit Coop. società cooperativa di giornalisti