

L'impatto della nuova governance europea sulla contrattazione collettiva.

Un confronto fra Italia, Spagna e Portogallo

Salvo Leonardi*

«Una volta risposto agli effetti immediati della crisi, poi, le istituzioni devono dimostrare di sapere anche apprendere da quanto non ha funzionato. È la distinzione che corre tra la capacità di imparare *nella* crisi e quella di imparare *dalla* crisi. Se la prima è dominata (e non di rado soverchiata) dal tempo limitato dell'emergenza, la seconda si dipana in un tempo più lungo, necessario a maturare nuovi paradigmi in grado di far capire quali errori sono stati commessi e come evitare di commetterli in futuro».

A. Colombo, *Tempi decisivi. Natura e retorica delle crisi internazionali*, Feltrinelli, 2015, p. 136.

1. Le relazioni industriali negli anni dell'austerità

Il paradigma interpretativo che ha ispirato in questi anni le politiche europee di contrasto alla crisi si è basato sull'assunto secondo cui all'origine delle perduranti difficoltà di alcuni sistemi produttivi europei vi sia essenzialmente un problema di competitività da costi. A iniziare da quelli del lavoro. La prognosi che ne è conseguita è stata quella di utilizzare la *svalutazione interna* quale sostituto funzionale di ciò che a lungo erano state le svalutazioni valutarie. Una politica di deflazione salariale, da perseguire attraverso un combinato di misure, reso particolarmente severo e prescrittivo nei paesi (Grecia, Irlanda, Portogallo, Cipro) sottoposti all'azione della cosiddetta «Troika» (Commissione europea, Bce, Fmi), ma anche fra quegli osservati speciali raggiunti dalle celeberrime lettere riservate della Bce (Italia, Spa-

* Salvo Leonardi è ricercatore della Fondazione Giuseppe Di Vittorio.

Questo contributo scaturisce da alcune recenti collaborazioni che l'autore, per conto della Fondazione Giuseppe Di Vittorio (già Associazione Bruno Trentin), ha realizzato nell'ambito di due progetti europei: Gocoba, coordinato dalla Fundacion 1° de Mayo (Rocha 2014), e Cawie, coordinato dall'Università di Lovanio (van Gyes, Schulten 2015).

gna). Sotto la pressione incalzate dei nuovi Trattati e della loro governance economica, il panorama delle relazioni industriali ne esce profondamente modificato (Marginson, Welz 2015; Bordogna, Pedersini 2015). Il *modello sociale europeo*, che nel dialogo sociale e nella contrattazione multi-datoriale (*multi-employer*) aveva un suo pilastro, patisce un forte arretramento, contestualmente al ridimensionamento dei sistemi pubblici della protezione sociale. Fra crisi finanziaria e *austeritarismo* (Hyman 2015), i diritti fondamentali dei lavoratori sono stretti a tenaglia, e la loro evocazione appare ormai sempre più sbiadita e retorica rispetto al primato conferito agli obiettivi di bilancio (Chieco 2015). Ai governi si chiedono riforme strutturali del mercato del lavoro e delle relazioni industriali, con l'esplicito obiettivo di ridurre ruolo e peso della contrattazione settoriale ricorrendo, a seconda dei casi, alla sospensione dell'*erga omnes*, al blocco della contrattazione nel pubblico impiego, alla derogabilità aziendale dei contratti nazionali, al taglio o congelamento del salario minimo legale (Schulten, Müller 2013).

Nell'articolo che segue intendiamo tracciare una mappa regionale di queste trasformazioni in tre paesi del Sud Europa, particolarmente investiti da queste politiche: Spagna, Portogallo e Italia. Affrontare l'analisi della contrattazione da un punto di vista comparato richiede di tener conto di una pluralità di fattori che sono al contempo istituzionali, economici e culturali, relativi alle varietà dei capitalismi e della rappresentanza. Come per il welfare, anche per le relazioni industriali, letteratura e agenzie internazionali identificano per l'Europa non meno di cinque clusters: nordico, continentale, anglo-sassone, meridionale e centro-orientale. Ciascuno di essi riflette il particolare intreccio che ha storicamente retto il rapporto fra Stato e autonomia collettiva, monopolio e pluralismo associativo, partecipazione e conflitto, centralizzazione e decentramento contrattuale, rappresentanza, diritto di sciopero. Una modellistica che sconta un inevitabile grado di approssimazione, sia geo-storica che di merito. L'Italia ad esempio, che converge col resto del Sud Europa su alcuni tratti (pluralismo sindacale, primato del contratto nazionale, ampia libertà del diritto di sciopero), se ne distanzia su altri (sindacalizzazione, volontarismo), lontana dallo statalismo che contraddistingue l'intera area mediterranea e in ciò più affine alla Scandinavia. Solo Svezia e Danimarca, come noi, fanno contemporaneamente a meno sia dell'*erga omnes* sia del salario minimo legale, laddove altrove o c'è l'uno o c'è l'altro, e non di rado ci sono entrambi (ad esempio in Francia, Belgio, Portogallo, Spagna e ora Germania). Tuttavia, consci del valore i-

dealtipico di questi esercizi, condividiamo l'opportunità di rendere più decifrabile la geografia delle relazioni industriali europee, senza precluderci uno spazio interpretativo ulteriore per osservare, oltre alla foresta, i singoli alberi che la compongono.

2. Rappresentanza e contrattazione collettiva prima della crisi

Fra i tratti che possono giustificare l'esistenza di qualcosa come un modello sud-europeo di relazioni industriali, ve ne sono effettivamente alcuni più o meno distintivi. A cominciare da un comune trascorso fascista, pur variamente datato, reattivamente foriero di un retaggio culturale e istituzionale avverso a qualunque lascito potesse rievocare il carattere corporativo di quell'esperienza. Un'eccellente tradizione di scambi accademici e sindacali, sin dalla transizione alla democrazia, ha offerto all'Italia il privilegio di poter influenzare la cultura giuridica della Spagna post-franchista (Treu 2015). La Costituzione del '78, ma soprattutto l'*Estatuto de los Trabajadores* (nome non certo casuale), reca tracce evidenti di questo *legal transplant* fra i due paesi. Una democrazia sociale fondata sul valore del lavoro, della libertà associativa e della contrattazione, dello sciopero quale diritto fondamentale dei lavoratori. La transizione democratica ha conosciuto nei tre paesi un protagonismo politico e sindacale della sinistra comunista, sconosciuto nel resto d'Europa. Ciò ha concorso alla formazione di un pluralismo sindacale su basi ideologiche, diversamente articolato fra un assetto essenzialmente bipolare in Spagna e Portogallo, socialista e comunista, e una tripartizione nel caso italiano, con una presenza organizzata – collocabile nel centro di ispirazione cattolica – sconosciuta agli altri due. Varia il tasso di sindacalizzazione, con l'Italia su livelli stimati anche oltre il 33 per cento, e Spagna e Portogallo intorno al 19 (Ictwss 2015). Nei luoghi di lavoro, la rappresentanza si esercita in Italia attraverso un canale unico, laddove in Spagna e Portogallo vige un canale doppio, a prevalenza dell'organismo elettivo ma di fatto sindacalizzato, ad opera delle sezioni aziendali delle diverse centrali. Un presidio particolarmente diffuso in Spagna (57 per cento), molto meno in Italia (27 per cento) e pressoché marginale in Portogallo (8 per cento) (Beneyto 2014). L'Italia può dal canto suo contare su più solide articolazioni settoriali e territoriali.

L'autonomia collettiva dalla giuridificazione statale è stata e resta molto pronunciata in Italia, influenzata in ciò dalle grandi scuole del pluralismo e dell'istituzionalismo anglosassoni, contrariamente a Spagna e Portogallo, dove il ruolo della legge è stato nettamente superiore, anche in virtù di un più simbiotico rapporto fra sindacati e sistema politico.

In Spagna e Portogallo esiste una disciplina organica e codificata del contratto collettivo, come nel caso spagnolo dell'Estatuto del 1980 e della Ley organica del 1985, che in materia recepiscono gli artt. 35 e 37 della Costituzione, laddove in Italia analoghe disposizione (art. 39 Cost.) sono rimaste disattese nelle parti in cui disciplinavano procedure ed effetti del contratto nazionale di settore. Qui le associazioni sindacali non hanno personalità giuridica e i contratti collettivi non hanno efficacia generalizzata, vincolando solo gli aderenti alle associazioni stipulanti. In Spagna i contratti collettivi possono essere «statutari» o «non statutari», articolandosi in una complessa e non chiaramente coordinata pluralità di livelli. Nel primo caso, la maggiore rappresentatività delle parti firmatarie¹ conferisce un'efficacia generalizzata automatica, senza bisogno di richiedere un atto amministrativo a riguardo. Qualora invece non ricorrano i requisiti necessari di rappresentatività, l'accordo varrà per le sole parti firmatarie, che potranno però richiedere un intervento di estensione, specificando ambito e tipologia di aziende. L'autorità amministrativa terrà conto della rappresentatività dei negoziatori, che nel caso degli accordi aziendali dovrà consistere nella maggioranza assoluta dei membri del comitato di impresa o dei delegati del personale. La democrazia del principio di maggioranza diviene garanzia e condizione di efficacia generalizzata (Veneziani 1992), secondo un modello che ritroviamo ora nel nostro Testo unico sulla rappresentanza sindacale (T.U.).

Diversa la normativa portoghese (Rosário 2013), per la quale la procedura di *erga omnes* tramite un apposito decreto si attivava automaticamente, una volta che il contratto fosse stato stipulato dalle organizzazioni registrate. Un nesso, questo fra rappresentatività presunta ed estensione dell'efficacia,

¹ A livello settoriale i sindacati sono legittimati a negoziare in rapporto alla loro rappresentatività elettorale, pari almeno al dieci per cento, che si irradia quale *maggior rappresentatività* nei livelli inferiori (art. 87.2 ET; art. 6.2b, Ley organica). All'acquisizione dei dati provvede, con un regio decreto del 1986, un Comitato nazionale tripartito (Cnes), incaricato specificamente di ciò. Ccoo e Ugt raccolgono mediamente oltre il settanta per cento dei voti (Beneyto 2014).

contro il quale la Troika detterà una delle revisioni più incisive e al contempo demolitorie per le relazioni industriali lusitane (v. *ultra*, par. 4.1).

In tutti e tre i paesi il contratto nazionale ha la funzione di stabilire una disciplina settoriale uniforme, lasciando che il secondo livello, territoriale/aziendale, definisca alcuni aspetti integrativi. Nel caso italiano ciò avviene su due livelli, secondo un principio di specializzazione e non ripetibilità. Articolato, ma con più livelli e minore coordinamento, il modello spagnolo, dove la dimensione territoriale ricopre un ruolo maggiore e non alternativo a quello aziendale. Sporadico è invece il ruolo della contrattazione decentrata in Portogallo.

In Spagna e Portogallo – ma non in Italia – tutti gli accordi, sia settoriali che aziendali, sono archiviati in un database ministeriale. Ogni datore di lavoro è obbligato a compilare periodicamente un questionario nel quale deve fornire una serie di informazioni relative all'applicazione dei contratti. Un dato che favorisce un monitoraggio più esaustivo ma che può indurre a qualche distorsione interpretativa; ad esempio riguardo alla data della stipula o alla differenza fra contratto normativo e salariale. Tipico il caso del Portogallo, dove oltre il 50 per cento delle aziende dichiara di applicare un contratto, senza specificare che magari è stato negli anni ottanta, quando oggi i rinnovi della parte economica non superano il 7 per cento (Stoleroff, Rocha 2014).

Con o senza l'*erga omnes*, Spagna e Italia hanno vantato livelli di copertura ragguardevoli, superiori all'80 per cento, quasi doppi rispetto al Portogallo, anche quando il sistema dell'*erga omnes* funzionava a regime (45 per cento).

Tab. 1 – Caratteristiche principali in materia di contrattazione e sindacato (2009-2010)

| PAESE | SALARIO MINIMO LEGALE | ERGA OMNES | COPERTURA CONTRATTUALE | DENSITÀ SINDACALE | RAPPRESENTANZA IN AZIENDA |
|------------|--------------------------|------------|---------------------------|----------------------|------------------------------|
| PORTOGALLO | SI | SI | 45% | 21% | 8% |
| SPAGNA | SI | SI | 85% | 17% | 57% |
| ITALIA | NO | NO | 80% | 35% | 27% |

Fonte: Ictwss 2015.

Privi di significativi istituti della partecipazione, pur previsti nella Costituzione², e animati da ideologie sindacali ispirate dal valore del conflitto industriale, i tre paesi vantano tradizionalmente tassi di sciopero fra più elevati dell'Occidente industrializzato. Ciò nondimeno, negli anni novanta, proprio da questi paesi e pochi altri (fra cui Grecia e Irlanda), ha preso corpo un «revival neo-corporativo» (Crouch 1998), contrassegnato da pratiche concertative tripartite e interconfederali³, grazie alle quali fu allora possibile agguantare i parametri per l'unione monetaria. Un approccio e un successo non certo esenti da sacrifici, destinati ciò nondimeno a vedersi sconfessati – qualche anno più tardi – da una tecnocrazia euro-nazionale immemore e sempre meno incline a intessere le trame protocollari della democrazia e del consenso sociale. Non solo coi corpi intermedi, ma persino con la rappresentanza parlamentare, aggirata dall'uso a raffica della decretazione d'urgenza. Cosicché, per la prima volta, in tutti e tre i paesi riforme come quelle del mercato del lavoro, del welfare e delle relazioni industriali, vengono di fatto imposte unilateralmente, senza alcun serio tentativo di fondarle sulla ricerca di un previo consenso di entrambe le parti sociali.

3. Lavoro e relazioni industriali sotto assedio

Da anni le istituzioni internazionali, con in testa l'Ocse, premono affinché i governi del Sud Europa allentino il loro indice di protezione legale del lavoro (*Employment protection legislation* - Epl), giudicato troppo rigido sia in entrata che in uscita. Per rilanciare la competitività e creare nuovi posti di lavoro, è l'assunto, bisogna liberalizzare assunzioni e licenziamenti, riducendo i costi per entrambi. Sono quelle che Dg Ecofin e Commissione europea chiamano «*employment friendly reforms*». All'insegna della retorica dell'emergenza, i governi (di diverso orientamento) che si susseguono alla guida dei tre paesi, mettono mano a una nuova virata in tema di *deregulation* del diritto del lavoro. In Spagna, dai primi anni ottanta al 2012, il paese ha già adottato qualcosa come cinquanta provvedimenti in materia di mercato del lavoro (Rocha, Aragón 2013). La flessibilità in entrata è

² Art. 46 Cost. italiana; art. 55 Cost. portoghese; art. 129 Cost. spagnola

³ Precedenti importanti si registrano in Spagna nella transizione alla democrazia, 1977-1981, coi cd. Patti de la Moncloa.

pressoché totale; alla vigilia della crisi nove lavoratori su dieci sono assunti a termine. Ciò su cui occorre impegnarsi adesso, raccomandano da Bruxelles, è la flessibilità in uscita: licenziamenti individuali e collettivi. I governi dei tre paesi hanno ora un ottimo alibi: l'Europa ce lo chiede. E si allineano prontamente.

All'apice della crisi, fra il 2011 e il 2012, i tre paesi si trovano nell'occhio del ciclone, fra recessione globale, scoppio della bolla immobiliare, crisi del sistema bancario e dei titoli del debito pubblico (Spagna); debito pubblico e spread (Italia); banche, deficit e Bond (Portogallo). Insieme a Grecia, Irlanda e Cipro, il primo fra i tre a farne le spese è il Portogallo, che dal marzo 2010 è divenuto ufficialmente un sorvegliato speciale. Il 6 aprile 2011 il governo socialista di José Socrates formalizza la richiesta di aiuti e il 17 maggio sigla con la Troika un *Memorandum of understanding - Mou* col quale, in cambio di un prestito triennale di 78 miliardi, si impegna ad abbassare i costi del lavoro secondo un piano dettagliato di cui la stessa Troika si incaricherà di monitorare rispetto e coerenza. Un anno dopo, il 23 luglio 2012, il governo spagnolo si accorda con l'Eurogruppo, limitatamente a un programma di ricapitalizzazione del sistema bancario, con un prestito di cento miliardi, alle condizioni di un Memorandum che l'Italia riuscirà *in extremis* ad evitare. Ciò nondimeno, il 5 agosto 2011, la Bce recapita al governo italiano una lettera «riservata», con cui si invoca l'adozione di una serie dettagliata di riforme strutturali che, oltre a finanza pubblica e liberalizzazioni, riguardano pensioni, mercato del lavoro (art. 18), pubblico impiego, contrattazione salariale.

3.1. I settori pubblici

L'obiettivo del consolidamento fiscale, e dunque del contenimento della spesa pubblica, ha avuto conseguenze immediate e particolarmente gravose sui lavoratori pubblici, col congelamento pluriennale della contrattazione collettiva e il blocco del *turn-over*. I più colpiti sono i portoghesi. Sotto il diktat della Troika, il governo impone il blocco per tre anni (2012-2014) della contrattazione, il taglio dei salari nominali fra un minimo del 3,5 e un massimo del 10 per cento; l'abolizione di 13ma e 14ma, l'aumento dell'orario settimanale di lavoro da 35 a 40 ore, la riduzione del 50 per cento del costo degli straordinari; il blocco del *turn-over* (Stroleroff, Rocha 2014). In Spagna, il lavoro pubblico paga anch'esso un tributo alto, col congelamento della contrattazione e degli stipendi, un taglio del 5 per cento per quelli più

alti, l'abolizione della 14ma dove prevista. Blocco triennale della contrattazione, poi prorogato, anche in Italia.

La reazione non si fa attendere. Per i sindacati spagnoli il governo è venuto meno ai suoi impegni, sottoscritti in un accordo tripartito settoriale che per il biennio 2010-2012 aveva già definito un piano di sia pur lievi aumenti retributivi. Ci si interroga sul valore normativo, oltre che politico, degli accordi di concertazione. In Portogallo e Italia – oltre a scioperare – viene fatto ricorso alla giustizia costituzionale, denunciando la violazione di un diritto fondamentale. Con sentenza di accoglimento, entrambe le Corti giudicano legittima una sospensione se dettata da ragioni di emergenza economica, purché temporanea e non procrastinabile, configurando altrimenti gli estremi di una violazione anti-costituzionale. I negoziati possono dunque ripartire.

3.2. I diritti sindacali

La concertazione e i sindacati sono al centro di dichiarazioni ostili da parte del premier Monti prima e Renzi poi, secondo i quali sarebbero fra le cause principali dei mali del paese. In Spagna, esponenti di spicco del Partito popolare preconizzano per il sindacato un crollo analogo a quello epocale del muro di Berlino. Estromesso dalle politiche pubbliche e indebolito nelle sue prerogative negoziali (v. *infra*), il sindacato subisce un'ulteriore offensiva, volta a colpirne le risorse organizzative e finanziarie. Rajoy, appena eletto, taglia immediatamente il 70 per cento dei distacchi sindacali del pubblico impiego e della presenza sindacale nei vari organismi tripartiti di consultazione. Anche in Italia si procede a un drastico taglio dei distacchi, laddove entrambi i paesi scontano pesanti decurtazioni nell'ambito dei servizi sindacali – formazione professionale in Spagna, assistenza fiscale e patronati in Italia – con inevitabili ripercussioni sulle condizioni di agibilità e presidio delle confederazioni. Nello stesso arco di tempo in cui crisi e austerità dispiegano i loro effetti, il numero di conflitti di lavoro aumenta, impennandosi in Spagna di sei volte rispetto alla fase precedente. La risposta dei governi, in Spagna (ma anche in Gran Bretagna), è inquietante, con un attacco senza precedenti al diritto di sciopero e alla libertà di manifestazione. Stigmatizzata come *Ley Mordeza*, la nuova normativa spagnola dispone sanzioni amministrative e penali verso qualunque forma di manifestazione ritenuta anomala. Centinaia di sindacalisti sono già incorsi in queste misure repressive, di stampo franchista, rischiando fino a otto anni

di carcere per un picchetto⁴. Anche in Italia, seppur meno draconianamente, si assiste a una campagna volta a screditare il diritto di sciopero, in nome dell'esigibilità (datoriale) degli accordi privati e dei diritti della cittadinanza, nel caso dei servizi pubblici essenziali, dilatati fino a includere beni come quelli culturali e archeologici (il cd. decreto «Colosseo»). Non è da escludersi un intervento legislativo in cui l'indizione di uno sciopero sarà sottoposta a una verifica preventiva e numericamente qualificata delle adesioni fra i lavoratori.

4. Il decentramento contrattuale

In questi anni la tendenza al decentramento contrattuale è stata molto forte e diffusa (Bernaciak *et al.* 2014), già prima della crisi e delle politiche di austerità, che pure su questo hanno battuto con grande insistenza. Contratto nazionale e principio di *favor* subiscono una prima erosione con l'ammissione di deroghe peggiorative, finora piuttosto eccezionali, secondo un modello che ha già fatto scuola in Francia (Legge Fillol, 2004) e in Germania (Accordo di Pforzheim, 2004).

Provando a periodizzare, possiamo distinguere fra una prima fase (2008-2011), in cui permane un tentativo di riformare consensualmente le regole del lavoro, e il biennio successivo (2011-2012), quando ogni remora concertativa salta, aprendo il varco a un interventismo inedito per l'unilateralità dei metodi e la radicalità dei contenuti.

4.1. Fase 2008-2011

Prima che la crisi scoppiasse in tutta la sua virulenza, tutti e tre i paesi avevano già intrapreso percorsi concertativi, seppure non semplici, di autoriforma del sistema contrattuale. In Italia un accordo del 2008 impegnava le tre centrali confederali a presentare unitariamente una piattaforma su rappresentanza e contrattazione. Un'unità di intenti che si infrange pochi mesi dopo, ai primi del 2009, quando Cisl e Uil (senza e contro il parere della Cgil) siglano un accordo quadro prima, ed uno interconfederale poi, con cui l'impianto del protocollo del 1993 viene modificato in alcune parti.

⁴ Il caso più clamoroso è quello di otto sindacalisti di Airbus, sotto processo per aver partecipato a un picchetto durante uno sciopero a Getafe.

Si triennializza la contrattazione nazionale, unificandone parte normativa ed economica; si definisce un nuovo indice di calcolo dei prezzi al consumo (Ipc), depurato dei costi energetici importati, al cui calcolo provvederà un'autorità terza e non più la concertazione in periodiche sessioni tripartite; si istituisce un elemento di garanzia retributiva per le aziende non coperte dalla contrattazione di secondo livello; si ampliano le possibilità di deroga del Ccnl, attraverso apposite intese modificative a livello aziendale.

In Spagna, il tema del decentramento contrattuale occupa da anni l'agenda concertativa e nel 1994 e nel 1997 si interviene già per potenziare il livello aziendale. Dal 2002 si siglano, a scansione annuale, accordi quadro interconfederali. Dopo uno stallo nel 2009, a febbraio del 2010 le parti tornano a stipulare un accordo su occupazione e contrattazione collettiva (Aenc-I), volto a una parziale stabilizzazione dei contratti precari e con tetti concordati agli aumenti salariali (2010: 1%; 2011: 1-2%; 2012: 1,5-2,5%). Nel pieno della crisi, Zapatero tenta una nuova soluzione tripartita che faciliti le gestioni aziendali delle crisi, ma i sindacati non ci stanno e il governo sceglie allora di procedere unilateralmente, ratificando a settembre la legge n. 35/2010. Clausole di uscita e flessibilità interna, con l'estensione dei contratti a termine, sono i pilastri del provvedimento. Ugt e Ccoo indicano per protesta uno sciopero generale.

Poche settimane prima, il 22 marzo 2011, le maggiori associazioni portoghesi del padronato e la Ugt, ma non la Cgtp, siglano un accordo tripartito col governo socialista, con l'obiettivo di conciliare – a livello aziendale – un maggiore sforzo per la competitività con strumenti di flessibilità interna negoziati. I firmatari parlano di un decentramento contrattuale coordinato; per la Cgtp è una mera «regressione civilizzata» .

In questo clima, e con un intervento dell'Ue nell'aria, il 28 giugno 2011, Confindustria, Cgil, Cisl e Uil siglano – questa volta unitariamente – un nuovo accordo su rappresentanza e contrattazione, all'origine di un «trittico sindacale» che verrà chiuso dal T.U. del 10 gennaio 2014⁵. L'intesa, che parrebbe concepita allo scopo di scongiurare un esito intrusivo del genere sperimentato altrove, ribadisce il doppio livello contrattuale, stabilendo criteri più certi e democratici per accedere ai negoziati e sottoscrivere accordi

⁵ L'accordo è stato successivamente replicato – con qualche variazione, relativamente ai parametri di ponderazione della rappresentatività – in altri ambiti e con altri soggetti firmatari (Confservizi, Alleanza delle cooperative, Confcommercio).

maggioritari ed esigibili. Del Ccnl il testo non dice molto, confermando tuttavia il suo primato a garanzia della «certezza dei trattamenti economici e normativi comuni per tutti i lavoratori del settore sul territorio nazionale». La contrattazione aziendale si esercita per le materie delegate dal Ccnl o dalla legge. Non si parla di «deroghe» ma di «intese modificative», relativamente a prestazione lavorativa, orari e organizzazione del lavoro, laddove il salario non rientra (quanto meno direttamente) in questa casistica. Scompaiono: le clausole di non ripetibilità; la co-titolarità negoziale fra Rsu e articolazioni territoriali dei sindacati firmatari del Ccnl; la contrattazione territoriale. In definitiva, un modello *decentramento controllato*, in cui «il guinzaglio è stato allungato ma il cane è ancora alla catena» (Alleva 2011).

4.2. Fase 2011-2012

Nella tarda primavera del 2011 la situazione si aggrava e le richieste delle istituzioni internazionali, da una logorante *moralisation* si trasformano in un vero e proprio assalto frontale (Marginson 2016). Il Portogallo ha un tessuto di aziende troppo piccole, e una soglia negoziale troppo alta (250 addetti), per giocare la carta del decentramento spinto. È meglio agire sullo strumento più immediato e dirompente: il blocco dell'*erga omnes*, già sperimentato fra il 2003 e il 2004. La Resolution n. 90/2012 ha lo scopo di rendere del tutto residuale l'intervento amministrativo di estensione, ammesso solo qualora l'associazione datoriale vanti una rappresentatività nel settore pari ad almeno la metà degli occupati nel settore. Considerati i tassi di affiliazione, è solo un modo più indiretto per decretare la morte del contratto nazionale. Ma non basta: l'altro grimaldello riguarda l'*ultra-actividad* dei contratti scaduti. Disciplinato dal codice del lavoro, è già stato emendato tre volte (2003, 2006, 2009) prima che la Troika ne richiedesse una quarta revisione, che avviene nel 2014. Dai precedenti 18 mesi si sale ora fino a cinque anni.

In Spagna, nel frattempo, la legge n. 35/2010 non pare sia bastata, cosicché il dossier contrattazione si riapre nel febbraio 2011, sotto la pressione sempre più incalzante delle istituzioni europee e della confindustria spagnola. L'intesa tarda e il 10 giugno, reduce da una pesante sconfitta elettorale, Zapatero interrompe il negoziato e vara un nuovo decreto regio (n. 7/2011), col quale si rovescia definitivamente la gerarchia delle fonti e il contratto aziendale diviene il nuovo cardine del sistema. Si badi alle date: l'accordo italiano, che arriva pochi giorni dopo, mira a sventare un esito come quello spagnolo.

E così, il 5 agosto, la Bce recapita al governo italiano una lettera «riservata» in cui, con una modalità inedita e a dir poco anomala, detta le condizioni affinché si adottino immediatamente le riforme richieste dal Patto Euro Plus. Ignorando l'accordo interconfederale di poche settimane prima, il governo Berlusconi vara il 13 agosto un decreto legge, convertito a settembre nella legge n. 148. L'art. 8 mira a una *contrattazione collettiva di prossimità*, che a livello aziendale o territoriale 1) realizzi *specifiche intese* volte a conseguire obiettivi ad ampio spettro (maggiore occupazione, competitività, gestione di crisi ecc.); 2) che tali intese possono riguardare materie inerenti all'organizzazione del lavoro, *derogando anche alle disposizioni di legge*; 3) che i contratti aziendali sottoscritti prima dell'accordo del 28 giugno 2011 possono avere valore retroattivo⁶. L'*aziendalizzazione* del sistema diviene potenzialmente integrale, investendo i muri portanti dell'edificio lavoristico del nostro paese (Bavaro 2012; Rgl 2012). Tuttavia, a dispetto di alcune dichiarazioni estemporanee, le parti mostrano di non gradire questa intrusione, e qualche giorno dopo (il 21 settembre) siglano una «postilla» in cui «si impegnano ad attenersi all'accordo interconfederale del 28 giugno, applicandone compiutamente le norme e a far sì che le rispettive strutture, a tutti i livelli, si attengano a quanto concordato nel suddetto accordo interconfederale».

Come in Italia dopo l'art. 8, anche in Spagna, le parti provano a rilanciare il ruolo dell'autonomia collettiva, siglando il 25 gennaio 2012 il secondo Accordo per il lavoro e la contrattazione collettiva 2012-14. Per il sindacato l'obiettivo è quello di salvaguardare un ruolo di coordinamento del contratto nazionale, articolando i parametri di indicizzazione salariale, oltre che all'inflazione, anche all'andamento del Pil. Ma come Berlusconi da noi, anche Rajoy – subentrato a Zapatero – tira dritto, e con una mossa che sorprende pure gli industriali vara subito l'ennesimo decreto regio, convertito nella legge n. 3/2012. D'ora in poi il contratto nazionale non potrà vantare più alcun primato e un'azienda potrà unilateralmente disapplicarlo, limitandosi a invocare una non meglio precisata esigenza di riorganizzazione produttiva, organizzativa, tecnica o economica. A completare il quadro si aggiunge la nuova disciplina della *ultra-actividad* dei contratti collettivi, che da 18 mesi passa a 12, scaduti i quali il lavoratore si vedrà coperto soltanto

⁶ Norma concepita al solo scopo di salvaguardare il nuovo sistema Fiat, col suo peculiare contratto nazionale di gruppo di primo livello, fuori dal Ccnl metalmeccanico.

dal contratto di livello superiore o dalla legge, su livelli minimi di tutela. Dopo il salario, già congelabile per via delle precedenti riforme, orario di lavoro e licenziamenti collettivi sono gli istituti più esposti al regime della disapplicazione. Qualora il sindacato decidesse di opporsi, l'azienda potrà rivolgersi a una commissione nazionale incaricata di esprimere un lodo arbitrale obbligatorio e non appellabile. Il rischio, paventato dai sindacati anche dinanzi alla Corte costituzionale, è quello di una atomizzazione dei trattamenti, in violazione dei principi costituzionali di uguaglianza e di libertà sindacale. Persino la Confindustria iberica inizia a vedere con preoccupazione la morte del Ccnl. Ma il Tribunal Constitutional rigetta il ricorso, ritenendo la flessibilità interna, anche la più estrema, un male minore e preferibile rispetto all'alternativa della perdita del lavoro (Gil y Gil 2015).

5. L'impatto delle riforme

L'insieme di queste misure ha sortito, com'era inevitabile, ripercussioni pesanti in tutti e tre i paesi. Nel caso portoghese, il dato più clamoroso riguarda il crollo della copertura contrattuale, indotto dal blocco dell'*erga omnes*. Fra il 2008 e il 2013 il numero totale di accordi è passato da 295 a 94, con quelli nazionali di settore smottati da 173 a 27, di cui solo nove supportati dall'*erga omnes*. I lavoratori coperti da un contratto sono passati da poco meno di due milioni a poco più di duecentomila (tabella 2).

Tab. 2 – Numero di accordi collettivi per tipologia e copertura in Portogallo (2008-2013)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|----------------------------------|-----------|-----------|-----------|-----------|---------|---------|
| ACCORDI | 295 | 251 | 230 | 170 | 85 | 94 |
| • SETTORIALI | 173 | 142 | 141 | 93 | 36 | 27 |
| • MULTI-DATORIALI | 27 | 22 | 25 | 22 | 10 | 19 |
| • AZIENDALI | 95 | 87 | 64 | 55 | 39 | 48 |
| ESTENSIONE AMMINISTRATIVA | 137 | 102 | 116 | 17 | 12 | 9 |
| LAVORATORI COPERTI | 1.894.788 | 1.397.355 | 1.407.066 | 1.236.919 | 327.662 | 242.239 |

Fonte: Ugt, 2013.

In Spagna la contrazione della copertura è stata meno clamorosa ma non certo trascurabile, anzi. Il numero di contratti settoriali o multi-datoriali (territoriali) è passato, in cinque anni, da 1.448 a 887. Quelli aziendali, che pure avrebbero dovuto aumentare, sono diminuiti anch'essi, da 3.234 a 2.274, se si considera il solo periodo successivo all'introduzione delle clausole di disapplicazione. Letteralmente dimezzati se invece si parte dal 2008, quando erano 4.539. I lavoratori coperti da un contratto multi-datoriale sono scesi da 10.752.900 a 7.875.000. Addirittura dimezzati quelli da contratti aziendali: da 1,2 milioni a 656 mila (tabella 3).

Tab. 3 – Numero di accordi collettivi per tipologia e copertura in Spagna (2008-2013)

| | 2008 | 2009 | 2010 | 2011 | 2012 | 2013 |
|------------------------------|--------|--------|--------|--------|--------|-------|
| ACCORDI | 5.987 | 5.689 | 5.067 | 4.585 | 4.376 | 3.161 |
| • AZIENDALI | 4.539 | 4.323 | 3.802 | 3.422 | 3.234 | 2.274 |
| • SETTORIALI/MULTI-DATORIALI | 1.448 | 1.366 | 1.265 | 1.163 | 1.142 | 887 |
| LAVORATORI COPERTI | 11.968 | 11.557 | 10.794 | 10.662 | 10.099 | 8.531 |
| • DA ACCORDI AZIENDALI | 1.215 | 1.114 | 923 | 929 | 925 | 656 |
| • DA ACCORDI DI LIVELLO SUP. | 10.752 | 10.443 | 9.871 | 9.733 | 9.173 | 7.875 |

Fonte: Ministero dell'occupazione e degli affari sociali, Madrid, 2015.

Sostanzialmente invariata e molto alta risulta invece la copertura in Italia, stimata addirittura al 99,4 per cento dall'ultima indagine Cnel-Istat (2015), quanto meno nelle imprese private oltre dieci dipendenti. Le tensioni seguite agli accordi separati del 2009 e a una variegata casistica aziendale, di cui la vicenda Fiat resterà di gran lunga la più eclatante, non si ripercuotono sulla contrattazione nazionale. Ma con alcune importanti eccezioni – metalmeccanico, terziario, amministrazioni pubbliche centrali (circa 5,5 milioni di lavoratori insieme) – dove le federazioni della Cgil restano estromesse. Rispetto a Spagna e Portogallo il problema appare rovesciato, in quanto, piuttosto che diminuire, il numero di contratti nazionali è letteralmente esploso, passando, secondo un calcolo effettuato dalla Cisl sull'archivio Cnel,

da 396 del 2008 a 709 del 2013. Quelli recanti la sigla di almeno due federazioni affiliate alle tre confederazioni principali, sono meno di trecento, con qualche timida tendenza a degli accorpamenti, vanificata dalla proliferazione di testi sottoscritti da sigle pressoché sconosciute. Il problema di una rappresentatività certificata si presenta dunque più acuto che mai, anche e soprattutto sul versante datoriale, suggerendo una regolamentazione legislativa di questa materia, a partire dai criteri adottati nel pubblico impiego ed ora nel T.U. del 2014. Nella dottrina e fra i sindacati questa esigenza appare sempre più ineludibile, col susseguirsi di progetti e proposte, alcune delle quali già all'esame del legislatore

A livello decentrato i dati di cui disponiamo non hanno la precisione numerica di quelli spagnoli o portoghesi. L'indagine dalla Banca d'Italia su un campione di imprese con oltre venti dipendenti (Banca d'Italia 2013; D'A-muri 2015) parlava di un 21 per cento di imprese che al 2010 avevano siglato un accordo integrativo. Aziende medio-grandi, perlopiù del Nord e sindacalizzate, laddove nelle piccole, prive di rappresentanza, la copertura non arriverebbe nemmeno al 3 per cento. Le cause di ciò non vanno cercate in una presunta ipertrofia del contratto nazionale, come da molte parti si sente dire, ma nel numero clamorosamente basso di aziende coperte da una Rsu o Rsa. Secondo gli ultimi dati forniti da Cnel e Istat (2015), solo il 12 per cento delle imprese italiane ha una Rsu; appena il 7,5 per cento sotto i 50 dipendenti; il 34 per cento fra 50 e 200, laddove persino oltre i 500, non si va oltre il 61 per cento (tabella 4).

Tab. 4 – Imprese che dichiarano la presenza di Rsu, Rsa, Cae e l'adesione ad associazioni di categoria per classe dimensionale (valori % sul totale imprese)

| CLASSI DIMENSIONALI | RSU | RSA | CAE | ADESIONE ASSOCIAZIONE DI CATEGORIA |
|---------------------|------|------|------|------------------------------------|
| 10-49 | 7,5 | 8,4 | 0,1 | 43,9 |
| 50-200 | 34,7 | 28,3 | 0,9 | 69,9 |
| 200-500 | 58,8 | 41,8 | 3,9 | 81,4 |
| 500 E OLTRE | 61,5 | 57,6 | 10,3 | 85,2 |
| TOTALE | 12,1 | 11,8 | 0,4 | 48,0 |

Fonte: Istat, Modulo sulla contrattazione nazionale e decentrata 2012-2013.

Le materie maggiormente trattate sono state quelle del salario e delle ristrutturazioni: l'osservatorio Cisl li colloca *ex aequo*, al 40 per cento dei testi. Il rapporto Adapt (2015) rileva invece un primato della retribuzione variabile e del premio di risultato, nel 69 per cento dei testi. La Banca d'Italia calcola in una media del 10,5 per cento la quota aziendale eccedente i minimi nazionali. Temi come la partecipazione, la bilateralità e il welfare aziendale segnano invece il passo, su livelli fra l'1 e il 10 per cento dei testi (Cisl 2013). Il ricorso alle deroghe *ex art. 8* risulterebbe finora molto contenuto, con una incidenza stimata fra un 5 per cento (Cisl 2013; Tomasetti 2015) e un 12 per cento (Banca d'Italia 2013), sebbene non possa escludere un numero maggiore, dato l'interesse dei firmatari, specie se sindacali, a mantenere il riserbo sulla sigla di accordi del genere.

Diverso il dato spagnolo, dove nel 2012 le aziende che hanno disapplicato contratti di livello superiore erano 748, con 29.352 lavoratori interessati; nel 2013 il numero è lievitato notevolmente, salendo a 2.512 casi e 159.550 lavoratori. Netto calo nel 2014: 1.532 casi e 50.232 lavoratori. Si badi: nel 90 per cento dei casi la disapplicazione riguarda il salario.

Come previsto e programmato, le politiche di austerità – dove applicate – hanno conseguito l'obiettivo di un brusco calo del costo del lavoro per unità di prodotto. Dal 2008 a oggi, la svalutazione interna ha comportato una contrazione del 23,5 per cento in Irlanda, 11,4 in Grecia, 8,9 in Spagna, 3,2 in Portogallo e 0,6 in Italia (Travaglini 2015).

Il blocco della contrattazione pubblica, quando non anche il taglio delle retribuzioni, influisce sensibilmente sull'andamento complessivo dei salari. Meno 14 per cento in Portogallo, con perdite doppie rispetto al settore privato. Perdite pesanti anche in Spagna e in Italia, fra blocco dei rinnovi nazionali e congelamento del salario accessorio, con conseguenze destinate a protrarsi, in rapporto all'anzianità professionale e alle prospettive pensionistiche.

Fra le misure di austerità adottate dai governi, vi è stata quella di intervenire sul salario minimo, dove esso è previsto per legge. Blocco immediato dell'indicizzazione, con una caduta del suo reale – fra il 2011 e il 2013 – del 5 per cento in Spagna e del 4,6 in Portogallo.

6. Le risposte sindacali

I sindacati dei tre paesi hanno provato in vari modi a contrastare gli effetti nefasti di queste politiche, alternando concertazione e conflitto, senza escludere il ricorso agli organi della giurisdizione, nazionale e internazionale. Con successo, come nel caso italiano⁷ e portoghese⁸ relativamente al blocco delle retribuzioni nel pubblico impiego e della rivalutazione delle pensioni più basse, ma anche – in Portogallo – sulla nuova disciplina dei licenziamenti e degli straordinari. Negativamente, nel caso del ricorso spagnolo sulla disapplicazione aziendale del contratto superiore (Gil y Gil 2015). I sindacati spagnoli e portoghesi (e greci) hanno anche fatto ricorso alla Commissione dell'Ilo per la libertà sindacale, ritenendo violato il diritto fondamentale alla contrattazione collettiva. Nel 2012, la Commissione ha accolto queste contestazioni, giudicando riforme come quella spagnola (e greca) in aperto contrasto con le Convenzioni nn. 87 e 98. L'ineffettività di questi pronunciamenti rivela però l'impotenza del diritto internazionale del lavoro, dinanzi allo strapotere di quello dell'impresa e del mercato.

Nel frattempo, i sindacati tentano di percorrere autonomamente quelle strade che possano rilanciarne ruolo politico e negoziale. Nel caso spagnolo si cerca ancora una volta la via della concertazione, pur duramente e reiteratamente umiliata dall'unilateralismo degli ultimi esecutivi. Una pratica carsica che non si è mai interrotta del tutto se si pensa che, fra il 2008 e il 2014, si sono siglati ben quattro accordi tripartiti e tre interconfederali⁹. Sulla loro efficacia i pareri sono discordi, fra quanti ne valorizzano lo sforzo di contenere danni ancora peggiori e quanti invece ne contestano lo scadimento a stanca liturgia, per la quale il sindacato pagherebbe un alto costo in termini di credibilità e autonomia. I nuovi movimenti sociali, dagli Indignados fino a Podemos, hanno apertamente criticato e sfidato la debolezza accomodante dei sindacati, contribuendo ad accentuarne l'appannamento di immagine, incrinata anche da alcuni scandali. Oggi le due centrali provano a recuperare immagine e protagonismo, proponendo – come

⁷ Sentt. Corte costituzionale n. 70/2015 e n. 178/2015.

⁸ Sent. Tribunal constitucional n. 187 del 5 aprile 2013.

⁹ Gli accordi del primo tipo hanno riguardato: il rilancio dell'economia e dell'occupazione (2008); il settore pubblico (2009); pensioni, mercato del lavoro e contrattazione (2011); occupazione più stabile (2015). La contrattazione collettiva è stata oggetto di tre accordi interconfederali: Aenc-I (2010); Aenc-II (2012); Aenc-III (2014).

nel caso delle Cc.Oo. – un *Patto per l'occupazione*, secondo un impianto keynesiano analogo, ma meno dettagliato, del *Piano per il lavoro* della Cgil. L'iniziativa si lega a una proposta di legge di iniziativa popolare per la buona occupazione, per la quale sono già state raccolte un milione di firme. Anche qui, non mancano le analogie con la proposta di una nuova Carta dei diritti universali del lavoro, su cui la Cgil sta avviando una campagna di mobilitazione.

Anche in Portogallo, crisi e politiche di austerità hanno determinato un vasto movimento di protesta, nel quale i sindacati si sono inseriti da protagonisti (Hyman 2015). Le strategie di Cgtp e Ugt hanno alternato momenti di convergenza e situazioni di attrito, con la Cgtp nel tradizionale ruolo di organizzazione antagonista e anti-capitalista, e la Ugt più pragmatica e disponibile al confronto, anche con esecutivi e piattaforme di schietto orientamento liberista, come coi governi della Troika. Entrambe le organizzazioni hanno comunque contribuito ad indebolire la credibilità e il consenso dell'ultimo governo conservatore, preparandone la sconfitta alle ultime politiche del 2015, a vantaggio di una inedita coalizione di sinistra-sinistra, dalla quale è ora lecito attendersi una svolta importante contro le politiche di rigore di questi ultimi anni.

Il sindacato italiano, dal canto suo, patisce un arretramento che è più *qualitativo* che *quantitativo* (Leonardi, Sanna 2015). Le sue risorse di potere appaiono infatti fra le più stabili del contesto europeo, sia per livelli di membership che di copertura contrattuale, laddove però cala vistosamente il suo protagonismo politico e concertativo. Tensioni intersindacali e accordi separati appaiono ormai alle spalle, ma le incertezze del quadro regolativo – frutto di un volontarismo divenuto pressoché unico nel contesto internazionale – non possono considerarsi superate. Le regole variano a seconda dei comparti e della tipologia di imprese, risultando nel settore privato ancora troppo debolmente esigibili. Il sistema contrattuale si è progressivamente evoluto attraverso una stratificazione frammentaria e contraddittoria di testi e intese. Rispetto al modello di decentramento organizzato del protocollo del 23 luglio 1993, si è avuto un primo indebolimento con gli accordi separati del 2009; poi un decentramento pressoché integrale, con il modello Fiat e con l'art. 8; infine una ricentralizzazione, con il «trittico sindacale», in grado di salvaguardare un certo grado di coordinamento settoriale, disinnescando i disegni di una completa aziendalizzazione del sistema. Di contro, troppo lenta e macchinosa si sta rivelando l'entrata a regime del nuovo

modello e, a distanza ormai di cinque anni dal primo accordo, non si dispone ancora dei dati relativi a iscritti e voti necessari per istituire i tavoli dei rinnovi. Quelli già siglati ne hanno dovuto prescindere. Nel frattempo ha preso il via una vasta tornata di rinnovi contrattuali nazionali che, nei primi sei mesi del 2016, coinvolgerà circa sei milioni di lavoratori.

La deflazione, che si protrae ormai da oltre due anni, sta provocando ripercussioni insidiose su un modello che nel recupero del solo potere d'acquisto aveva imperniato buona parte del ruolo e della funzione del contratto nazionale. All'avvio dei negoziati, ai primi del 2015, ha destato scalpore la richiesta delle associazioni datoriali della chimica per la restituzione di 79 euro, quale scostamento fra l'inflazione attesa e quella reale nel trascorso triennio. Richieste analoghe si sono sentite anche su altri tavoli, sebbene i primi accordi raggiunti (chimico-farmaceutico; gomma-plastica, portuali) paiono avere scongiurato un esito tanto paradossale. Sono calcoli che non tengono conto dell'effetto cumulativo (e depressivo) indotto da troppi anni di moderazione salariale, con un aumento delle diseguaglianze e un pesante ristagno della domanda interna. Negli ultimi venticinque anni lo spostamento dai salari ai profitti, in rapporto al Pil, è stato ingente e documentato, laddove il salario netto – più basso in media del 30 per cento (in parità di potere d'acquisto) rispetto alle principali economie europee – ha subito una perdita complessiva estremamente pesante.

A ottobre il presidente di Confindustria ha annunciato di non voler più trattare coi sindacati; l'indicazione è di non tenere più conto di alcun indicatore previsionale, abrogando ogni automatismo e liquidando solo a consuntivo finale l'inflazione reale, senza alcuna anticipazione su quella attesa. Nel frattempo Cgil, Cisl e Uil, unitariamente, hanno elaborato e consegnato a gennaio una loro proposta, volta a inverare l'art. 39 Cost., agganciando i salari alle dinamiche macroeconomiche riferite non solo all'inflazione, ma anche agli indicatori di crescita economica e degli andamenti settoriali. Ulteriori spazi su cui intervenire sono quelli relativi alla durata quadriennale dei contratti, a politiche del lavoro e crisi aziendali, alla partecipazione, alla qualità delle condizioni di lavoro (appalti, bilateralità, welfare contrattuale). La nuova normativa su mercato e rapporti di lavoro imporrà inoltre la necessità di usare la leva della contrattazione per arginare i suoi effetti più dirimpenti in tema di contratti atipici, demansionamento, controlli a distanza, sanzioni disciplinari. Gli ampi rinvii alla contrattazione nazionale e aziendale (art. 52 d.lgs. n. 81/2015), concepiti dal legislatore al fine di allen-

tare ulteriormente le regole, potranno al contrario essere impiegati per arginarne gli effetti, secondo il principio di libertà sindacale e mediante l'inserimento di apposite clausole di salvaguardia.

7. Conclusioni

In questi anni di crisi, l'Europa del Sud è diventata un laboratorio su cui sperimentare le alchimie «tossiche» (Hyman 2015) della nuova governance europea. A diagnosi sbagliate ha fatto seguito una prognosi nefasta (Lehndorff 2012) per l'economia, per la società, per la democrazia in Europa. Una scelta che segna – per modalità e contenuti – una svolta radicale nel modo stesso di intendere il ruolo delle relazioni industriali e del diritto del lavoro, rovesciando la gerarchia delle fonti, e con essa il principio di *favor* per il contraente debole. In nome dell'emergenza e della sua retorica, le istituzioni europee hanno ritenuto di poter interferire, senza averne titolo, in materia di contrattazione e retribuzione (art. 152 TfUe), provocando uno «sdoppiamento della legalità europea, fra una ordinaria – non impiegata – e un'altra derivata dalla nuova governance economica europea, che è quella veramente vincolante e prioritaria» (Baylos Grau, Trillo Parraga 2011, p. 586). Clausole di salvaguardia come quella contenuta nel Regolamento Ue n. 473/2013 (le riforme «devono rispettare la prassi e i sistemi nazionali vigenti in materia di determinazione delle retribuzioni»; art. 1.2) sono state deliberatamente violate. Il ruolo dei governi nazionali è stato degradato da politico-normativo a esecutivo-ricettizio (Chieco 2015), esautorando l'intera architettura delle istituzioni rappresentative e democratiche, incluse quelle del dialogo sociale e delle relazioni industriali. La decretazione legislativa è divenuta la norma, aggravata per giunta da ricorrenti eccessi di delega da parte dell'esecutivo, come in alcune parti del Jobs Act relative al licenziamento individuale.

Sopravvalutando il peso delle esportazioni, la ricetta austeritaria ha postulato un primato della competizione da costi, a cominciare da quello del lavoro, tralasciando le variabili – ben più cruciali – non da prezzo (Van Gyes, Schulten 2015)¹⁰. Il ricorso alla deflazione salariale ha depresso la do-

¹⁰ Qualità della P.A., infrastrutture, innovazione e ricerca, dimensione aziende, fisco, legalità.

manda interna, provocando a catena effetti depressivi. Indifferenti alle tante smentite, si insiste nell'individuare nel lavoro e nel salario lo snodo per rilanciare investimenti e competitività, senza che essi portassero alcuna responsabilità nella genesi della crisi (Molina 2014). L'aumento delle disegualianze (gli ultimi dati forniti da Oxfam sono a riguardo sconcertanti)¹¹, e l'impoverimento di vaste realtà territoriali e sociali, testimoniano gli effetti perversi di queste politiche. Persino l'Ocse (2015), per anni alfiere delle più spinte politiche di flessibilità del lavoro, è infine giunta alla conclusione che troppa disegualianza fa male all'economia, oltre che alla società. I presunti benefici occupazionali e produttivi evocati dai governi interessati sottacciano gli sconvolgenti tracolli che li hanno immediatamente preceduti, e a cui andrebbero rapportati. Emblematico il caso spagnolo, dove – incoraggiati da alcuni segnali di ripresa – Rajoy e i media proclamano il successo delle politiche del lavoro di questi anni. Senza tener conto che anche grazie a esse, dal 2008 al 2014 la Spagna ha fatto registrare la perdita di 3,3 milioni di posti di lavoro, pari da soli al 37 per cento del totale delle perdite nell'Ue-28; che la disoccupazione è passata dall'11,3 al 26 per cento (contro una media europea di 10,8)¹² e l'occupazione dal 66 al 56 per cento, con la metà a tempo determinato; che oltre un milione di persone, soprattutto giovani, è stato costretto a emigrare all'estero. Ora, che tutto ciò potesse a un certo punto rallentare o arrestarsi, ci pare stia nell'ordine delle cose, più che nei meriti delle politiche realizzate.

In questo scenario, le istituzioni nazionali delle relazioni industriali non perdono del tutto di significato, continuando a giocare un qualche ruolo. Maggiore o minore ormai – oltre che per il diverso grado di consolidamento e potere sindacale – in relazione al livello di esposizione alla crisi e alle politiche di austerità. Nel Nord Europa, dove questo impatto è stato più contenuto che nel Sud, anche gli stravolgimenti regolativi sono stati meno dirimpenti, attestando in ciò un certo grado di divergenza fra i due contesti (Pedersini 2014). Ma l'attacco alla contrattazione salariale rientra ormai in un disegno globale e di lunga durata, in grado di determinare una progressiva e tendenziale convergenza neoliberista fra assetti istituzionali tradizionalmente divergenti (Baccaro, Howell 2012). Un modello di *crisis corpora-*

¹¹ L'1 per cento della popolazione detterebbe il 99 per cento della ricchezza mondiale; 62 capi di impresa, da soli, la metà.

¹² Nello stesso arco di tempo, in Portogallo, la disoccupazione passa dall'8 al 17 per cento. In Italia dal 6 al 13 per cento.

tism, nel quale l'azienda assurge al ruolo di interprete dell'interesse generale, relegando la contrattazione multi-datoriale a una funzione meramente residuale e di ultima istanza.

L'attacco alla contrattazione nazionale e settoriale in nome del decentramento e delle specificità aziendali, ha sì raggiunto l'obiettivo che si era prefissato – svalutare il lavoro e depotenziare il sindacato – ma non certo quello di determinare un significativo decollo della contrattazione di secondo livello. Né gli incentivi fiscali, né l'alleggerimento del contratto nazionale – imputato di soffocare, per ipertrofia, lo sviluppo della negoziazione nelle aziende – sono finora serviti ad accrescere diffusione e peso del secondo livello. Il guaio di queste analisi, come di quelle che hanno ispirato la nuova governance economica europea, è di cercare dalla parte sbagliata le cause dei problemi che si pretende risolvere. Ciò che infatti i fautori più accaniti del decentramento omettono di considerare è il pesante, strutturale deficit soggettivo che – sul versante della rappresentanza sindacale nei luoghi di lavoro – pregiudica fatalmente ogni reale sviluppo della contrattazione aziendale (v. *supra*: par. 5). Aziende mediamente troppo piccole e poco sindacalizzate per favorire o rendere esigibile una effettiva pratica negoziale decentrata. Sicché allo stato delle cose, con le attuali soglie per eleggere una Rsu, un eccessivo sbilanciamento di prerogative e risorse economiche sul livello aziendale, finirebbe col lasciare scoperta la stragrande maggioranza dei lavoratori. Con effetti socialmente sperequati e depressivi sulla domanda interna. Distribuire quote medie di produttività a livello settoriale, e insieme a livello aziendale, non è «un ossimoro» – come qualcuno ha criticamente rilevato – ma una necessità indotta sia dal perdurante quadro deflattivo che dalla natura del nostro tessuto produttivo. Ciò non impedirà alle aziende più innovative di negoziare quote ulteriori di produttività, laddove le meno virtuose verranno incentivate a modernizzarsi. Siamo gli unici che al contratto multi-datoriale hanno ritagliato un ruolo tanto angusto, seppur un tempo più che giustificato. Basti pensare alla Germania, che mentre vara una legge sul salario minimo, rinnova i contratti settoriali sulla base di almeno tre parametri, per noi inconcepibili: il tasso di inflazione programmato della Bce (2 per cento), la produttività di settore, una generica redistribuzione della ricchezza. Forse che per questo qualcuno può seriamente pensare che nelle innovative imprese tedesche non verrà più adottato alcun premio ulteriore di produttività? Certo che no.

Ciò che in definitiva deve risultare chiara è l'ineludibile funzione sociale ed economica – sia macro che micro – ricoperta dal contratto settoriale. Tuttora l'unico in grado di costituire uno standard comune e solidale di diritti e di tutele, capace di prevenire il frastagliamento selvaggio del sistema produttivo, distruttivo per le imprese – non lo si ricorderà mai abbastanza – oltre che per i lavoratori.

Riferimenti bibliografici

- Adapt (2015), *La contrattazione collettiva in Italia (2012-2014)*, Adapt University Press.
- Alleva P. (2011), *Merito e prospettive dell'accordo interconfederale 28/06/2011*, in dirittisocialiecittadinanza.org
- Baccaro L., Howell C. (2012), *Il cambiamento delle relazioni industriali nel capitalismo avanzato: una traiettoria comune*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 1, pp. 13-74.
- Banca d'Italia (2013), *Sondaggio congiunturale sulle imprese industriali e dei servizi*, in *Supplemento al Bollettino statistico*, Roma.
- Barbera A., Feltri S. (2014), *La lunga notte dell'euro*, Milano, Rizzoli.
- Bavaro V. (2012), *Azienda, contrattazione e sindacato*, Bari, Cacucci.
- Baylos Grau A., Trillo Parraga F. (2011), *The Impact of Anti-Crisis Measures, and the Social and Employment Situation in Spain*, Bruxelles, Ceas.
- Beneyto P.J. (2014), *La representación de los trabajadores en la Unión Europea y España*, Fundación 1° de Mayo, Estudio n. 78.
- Bernaciak M., Muller T., Vandaele K. (2014), *Half Decade of Pressure on Wages and Collective Bargaining*, in *Benchmarking Working Europe 2013*, Brussels, E-tuc-Etui.
- Bordogna L., Pedersini R. (2015), *What Kind of Europeanization? How EMU is Changing National Industrial Relations*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 146, pp. 184-230.
- Carrieri M., Treu T. (a cura di), *Le nuove relazioni industriali*, Bologna, Il Mulino.
- Chieco P. (2015), *Riforme strutturali del mercato del lavoro e diritti fondamentali dei lavoratori nel quadro della nuova governance economica europea*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 3, pp. 359-410.
- Cisl (2013), *Le relazioni industriali nel tempo della crisi. I dati OCSEL sulla contrattazione di 2° livello negli anni 2009-2012*, Roma.

- Cisl (2015), *Numeri e qualità del lavoro sotto la lente*, Roma.
- Cnel-Istat (2015), *Produttività, struttura e performance delle imprese esportatrici, mercato del lavoro e contrattazione integrativa*, Roma.
- Commissione europea (2013), *Labour Market Developments in Europe 2012*, Bruxelles.
- Commissione europea (2015), *Industrial Relations in Europe 2014*, Bruxelles.
- Crouch C. (1998), *Non amato ma inevitabile il ritorno al neocorporativismo*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 77, pp. 55-80.
- Cruces J., Alvarez I., Trillo F., Leonardi S. (2015), *Impact of the Euro Crisis on Wages and Collective Bargaining in Southern Europe: a Comparison of Italy, Portugal and Spain*, in Van Gyes G., Schulten T. (2015, a cura di), *Wage Bargaining under the New European Economic Governance. Alternative Strategie for Inclusive Growth*, Brussels, Etui.
- D'Amuri F. (2015), *Stato dell'arte e prospettive della contrattazione aziendale in Italia*, Csdle W.P. «M. D'Antona», n. 242.
- Gil y Gil J.L. (2015), *Contrattazione collettiva decentrata e produttività nel settore della produzione di automobili in Spagna*, in *Giornale di diritto del lavoro e di relazioni industriali*, n. 2, pp. 295-313.
- Gumbrell-McCormick R., Hyman R. (2013), *Trade Unions in Western Europe. Hard Times, Hard Choices*, Oxford, Oxford University Press.
- Hyman R. (2015), *L'«austeritarismo» e l'Europa: quali vie per resistergli*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, pp. 65-110.
- Ictwss (2015), *Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social*, Amsterdam, Università di Amsterdam.
- Ilo (2012), *Global Wage Report 2012/2013: Wages And Equitable Growth*, Geneva, Ilo.
- Lehdorff S. (2012, a cura di), *The Triumph of Failed Ideas European Models of Capitalism in the Crisis*, Brussels, Etui.
- Leonardi S. (2014), *Salario minimo e ruolo del sindacato: il quadro europeo fra legge e contrattazione*, in *Lavoro e diritto*, n. 4, pp. 185-211.
- Leonardi S., Sanna R. (2015), *Italy*, in van Klaveren M., Gregory D., Schulten T. (a cura di), *Minimum Wages, Collective Bargaining and Economic Development in Asia and Europe. A Labour Perspective*, London, Palgrave MacMillan, pp. 211-229.
- Marginson P. (2016), *La contrattazione coordinata in Europa: da un'erosione incrementale a un attacco frontale*, in questo numero di *Rivista*, pp. 75-102.

- Marginson P., Welz C. (2015), *European Wage-Setting Mechanisms under Pressure: Negotiated and Unilateral Change and the EU's Economic Governance Regime*, in *Transfer*, vol. 21, n. 4, pp. 429-450.
- Molina O. (2014), *Beyond De-Centralization. The Erosion of Collective Bargaining in Spain during the Great Recession*, in *Stato e Mercato*, n. 3, pp. 397-422.
- Ocse (2015), *In It Together: Why Less Inequality Benefits All*, Paris, Oecd.
- Palma Ramalho (2013), *Portuguese Labour Law and Industrial Relations during the Crisis*, WP n. 54, Ilo, Geneva.
- Pedersini R. (2014), *European Industrial Relations between Old and New Trends*, in *Stato e Mercato*, n. 102, pp. 141-168.
- Rgl - Rivista giuridica del lavoro e della previdenza sociale (2012), sezione «Tema»: *Contrattazione di prossimità e art. 8, n. 148/2011*, n. 3, pp. 453-560.
- Rocha F. (2014, a cura di), *The New EU Economic Governance and its Impact on the National Collective Bargaining Systems*, Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- Rocha F., Aragón J. (2013), *La crisis y sus efectos sobre el empleo en España*, Fundación 1º de Mayo, Colección de Informes, n. 55.
- Rosário M. (2013), *Portuguese Labour Law and Industrial Relations during the Crisis*, Ilo, Geneva.
- Stato e Mercato* (2012), *Le relazioni industriali di fronte alla crisi*, n. 94.
- Schulten T., Müller T. (2013), *L'impatto della governance europea sui salari e sulla contrattazione collettiva*, in *Quaderni rassegna sindacale - Lavori*, n. 3, pp. 57-92.
- Stoleroff A., Rocha F. (2014), *Portugal*, in Rocha F. (2014, a cura di), *The New EU Economic Governance and its Impact on the National Collective Bargaining Systems*, Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- Tomassetti F. (2015), *Sindacato e contrattazione aziendale concessive: una ricerca empirica*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 1, pp. pp. 183-201.
- Travaglini G. (2015), *Modelli contrattuali, produttività, retribuzioni*, in Pennacchi L., Sanna R. (a cura di), *Riforma del capitalismo e democrazia economia*, Roma, Ediesse, pp. 349-360.
- Treu T. (2015), *Le riforme del lavoro: Spagna e Italia*, in *Diritto delle relazioni industriali*, n. 3, pp. 601-919.
- Van Gyes G., Schulten T. (2015, a cura di), *Wage Bargaining under the new European Economic Governance, Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Brussels, Etui.
- Veneziani B. (1992), *Stato e autonomia collettiva*, Bari, Cacucci.

ABSTRACT

Fra le ricette che compongono la nuova governance economica europea, la revisione dei sistemi contrattuali ricopre un ruolo di forte preminenza. Grazie a essa, è l'assunto, i paesi più colpiti dalla crisi potrebbero recuperare quote di competitività, agendo sulla leva dei prezzi, e dunque dei costi del lavoro. Nella severa cornice dei Trattati, e sotto la vigile regia del Semestre europeo, le istituzioni europee hanno letteralmente dettato l'elenco delle riforme da adottarsi in tema di lavoro e relazioni industriali. L'obiettivo è quello di dotare le aziende della facoltà di determinare flessibilmente le condizioni salariali e di lavoro dei propri dipendenti. Ciò ha richiesto l'allentamento della tradizionale gerarchia delle fonti, ampliando le prerogative del contratto aziendale, congelando le procedure di estensione erga omnes e/o i salari minimi legali, dove vigenti, bloccando la contrattazione del settore pubblico. Fra i paesi che più hanno patito il combinato disposto di queste misure vi sono Spagna, Portogallo e Italia, storicamente accomunati da certo grado di coordinamento della contrattazione, e oggi costretti a fare i conti con una spinta al decentramento, inedita anche per il carattere unilaterale e non concertato dell'interventismo pubblico. L'articolo ne ricostruisce tappe, contenuti e criticità, rilevandone analogie e divergenze, sotto il profilo dei risultati e del diverso rapporto fra Stato e autonomia collettiva.

THE IMPACT OF THE NEW EUROPEAN GOVERNANCE ON COLLECTIVE BARGAINING.
A COMPARISON OF ITALY, SPAIN AND PORTUGAL

As part of the new European economic governance, the revision of systems of collective bargaining has become one of its most important elements. The assumption is that such a change would allow countries hardest hit by the crisis to improve their competitiveness by controlling prices and, therefore, labour costs. Within the stringent framework defined by the Treaties, and under the strict vigilance of the European Semester, European institutions have all but dictated the list of reforms that must be enforced on labour and on industrial relations issues. The aim is to give employers greater leeway in imposing more flexible salaries and working conditions. This has entailed a loosening of the traditional «favourability» principle, broadening the scope of company-level agreements, curtailing extension mechanisms or legal minimum wages, and freezing collective bargaining in the public sector. The countries that have borne the brunt of these combined measures include Spain, Portugal and Italy, where there has traditionally been a degree of central coordination in collective bargaining. These countries must today come to terms with ever stronger forms of decentralisation, and the unprecedented extent to which they are being imposed unilaterally. The article provides an overview of the current situation by outlining the various developments and critiques, and by highlighting similarities and differences in outcomes and in the relationship between State and collective autonomy.