

## SEZIONE PRIMA

*L'evoluzione del dialogo sociale  
e le prospettive dei modelli contrattuali europei*



## 1. Evoluzione degli assetti contrattuali nei principali Paesi UE

### 1.1 *Tendenze di centralizzazione o decentramento dei livelli contrattuali ed evoluzione dei rapporti tra i vari livelli della struttura contrattuale*

Nei Paesi dell'Unione europea, la contrattazione collettiva nel 2002 e 2003 è stata influenzata in modo significativo dall'andamento negativo del ciclo economico iniziato già nella seconda metà del 2001, come indicato dai Rapporti annuali dell'Euro (European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, 2002, 2003). La crescita nei 12 Paesi dell'euro è stata infatti appena dello 0,9% nel 2002 (solo un po' più alta per i 15 Paesi membri: 1,1%) contro l'1,4% nel 2001 (dati Eurostat). Si è però registrata una accentuata varietà dell'andamento tra i diversi Paesi: al maggior sviluppo dell'Irlanda (6,9%) e a quello più contenuto della Svezia, del Regno Unito (entrambe al 2,1%) e della Spagna (1,8%, contro il 2,8% del 2001) corrispondono i tassi di crescita più bassi della Francia (1%, contro l'1,9%), dell'Italia (0,5%, contro l'1,9%) e della Germania (0,4%, identico a quello del 2001). Va segnalato che le monete e le banconote dell'euro sono entrate in circolazione nei 12 Paesi dell'Unione (con l'esclusione di Svezia, Danimarca e Regno Unito) all'inizio del 2002 e che nel periodo successivo l'indebolimento del dollaro rispetto all'euro ha contribuito al forte calo delle esportazioni dei Paesi che hanno adottato la moneta unica.

L'inflazione alla fine del 2002 è scesa al livello del 2,1% nei Paesi membri (rispetto al 2,4% dell'anno prima) e al 2,2% nei Paesi dell'area euro (2,6%). L'Irlanda, che ha fatto registrare il tasso di crescita più elevato, è anche il Paese con il più alto livello di inflazione, il 4,7%, insieme all'Olanda con il 3,9% e la Spagna (3,6%). Più bassi i tassi di inflazione dell'Italia (2,6%), della Francia (1,9%), della Germania e del Regno Unito (1,3% per entrambi i Paesi). Ma va detto che già alla fine del 2002 l'inflazione ha ripreso a crescere, salendo al 2,3% nei Paesi con l'euro e al 2,2% nell'intera Unione, un fenomeno che ha caratterizzato anche il 2003.

L'andamento del mercato del lavoro europeo non è stato così positivo nel 2002 come nei due anni precedenti (Cnel, 2002). Il tasso di disoccupazione è infatti cresciuto dal 7,4% alla fine del 2001 al 7,8% alla fine del 2002 (dati Eurostat), ma nell'area dell'euro si è registrato l'8,5% (contro l'8,1% dell'anno precedente). Anche nel caso della disoccupazione, la varietà tra i Paesi resta elevata, oscillando tra il 12% della Spagna, l'8,9% di Francia e Italia, l'8,5% della Germania, il 5,1% del Regno Unito e il 2,9% dell'Olanda. Ad eccezione di Grecia, Italia, Finlandia e Regno Unito, in tutti gli altri Paesi si è comunque registrata una crescita della disoccupazione, in gran parte dovuta alla congiuntura economica meno favorevole, che ha spinto tutti i Governi ad una maggiore attività di riforma dei mercati del lavoro nazionali.

Questi andamenti più negativi del contesto economico e sociale nei Paesi dell'Unione europea pur avendo influenzato gli esiti della contrattazione collettiva (vedi sotto) non ne hanno però messo in discussione la centralità nelle relazioni industriali di tutti i Paesi membri. Secondo uno studio comparato Euro (European Foundation, 2003), il grado di estensione della contrattazione collettiva nei 16 Paesi (Ue più Norvegia) resta molto alto. Dei 12 Paesi per i quali sono disponibili i dati, 9 mantengono una copertura oltre il 70% sul totale degli occupati, 2 hanno un livello medio tra il 40 e il 70%, e solo uno fa registrare una percentuale bassa, ovvero inferiore al 40%. Non sembra che nell'intero decennio scorso si siano registrati, su questo terreno, cambiamenti significativi, se non

di piccolo conto. Ma va segnalato il fatto che in due Paesi importanti, quali la Germania e il Regno Unito, l'estensione si è ridotta, mentre è cresciuta in Danimarca. Il citato rapporto comparato conclude comunque che la contrattazione collettiva nei Paesi membri resta stabile e mantiene tutto il suo potenziale di capacità di regolazione dei salari, degli orari e delle condizioni di lavoro. Il Rapporto sottolinea anche che in quattro Paesi interessati dall'allargamento dell'Unione e inclusi nello studio (Ungheria, Polonia, Slovacchia e Slovenia), il grado di copertura della contrattazione collettiva è in declino, attestandosi nel migliore dei casi ad un livello medio, con l'eccezione importante della Slovenia che fa registrare quasi il 100%.

Per quanto riguarda le tendenze di centralizzazione o di decentramento nei vari Paesi, di particolare rilievo sono gli accordi collettivi negoziati o conclusi a livello nazionale nel 2002<sup>1</sup>. Ad esempio, in Belgio, dove prevale un ciclo biennale di contrattazione collettiva, è stato firmato un nuovo accordo nazionale per il 2003 e 2004 relativo agli andamenti retributivi, alle pensioni anticipate, ai meccanismi di mobilità e formazione. In Finlandia, un nuovo accordo di politica dei redditi è stato sottoscritto dalle Parti sociali nel novembre 2002, dopo alcune settimane di difficili negoziati: anche in questo caso sono stati definiti l'andamento dei salari per il 2003-4 insieme ad altre misure di tipo "qualitativo" e fiscali. In Grecia, l'"Accordo collettivo generale nazionale" dell'aprile 2002, siglato dopo due mesi di trattative, prevede aumenti dei salari minimi, oltre che contenuti di carattere sociale e relativi alle condizioni di impiego e alla riduzione dell'orario di lavoro affidati alla competenza di specifiche Commissioni. In Irlanda, infine, nel gennaio 2003, dopo un lungo periodo di difficili e lunghi negoziati, è stato raggiunto tra il Governo e le Parti sociali un nuovo accordo collettivo sulle retribuzioni per i successivi 18 mesi, e sul riconoscimento dei sindacati.

Anche in Spagna la contrattazione sulle retribuzioni si è svolta nel 2002 e nel 2003 prevalentemente nell'ambito dello schema previsto da accordi collettivi nazionali sulla moderazione salariale sottoscritti dai principali attori di rappresentanza degli interessi collettivi. Ma a fronte di tali accordi che hanno portato ad un aumento delle retribuzioni del 3% nel settembre 2002, è stata registrata una sostanziale perdita del potere d'acquisto dei salari con un'inflazione del 3,5%. Comunque, quasi tre quarti dei lavoratori coperti dalla contrattazione collettiva (quasi 6 milioni) hanno beneficiato delle clausole di revisione salariale (*clàusalas de revisiòn salarial*), che garantiscono incrementi retributivi quando l'inflazione supera determinate soglie e che hanno contribuito ad evitare ulteriori perdite del potere di acquisto. I lavoratori coperti da accordi senza tali clausole hanno infatti perso potere d'acquisto a partire dal 1999, in particolar modo circa 2 milioni di impiegati pubblici.

In altri Paesi, il predominio del livello contrattuale di categoria è stato confermato. In Germania, il grado di copertura degli accordi collettivi ha toccato nel 2001 circa il 48% delle unità locali e oltre il 70% degli occupati all'Ovest (di cui il 63,1% con contratti di settore e il 7,6% con contratti aziendali); il 28% delle unità locali e il 56% degli occupati all'Est (di cui il 44,4% con contratti di settore e l'11,8% con contratti

---

<sup>1</sup> Per questa parte relativa alle tendenze di centralizzazione e decentramento nei Paesi dell'Unione Europea e in particolare in Francia, Germania, Regno Unito e Spagna si è fatto ampiamente ricorso alle fonti disponibili dell'*Annual Review* dell'*Euro* (European Industrial Relations Observatory), che oltre alla *Comparative Overview of Industrial Relations in Europe* comprende anche i rapporti annuali per i singoli Paesi (European Foundation, 2002; 2003). Si è fatto inoltre ricorso alla fonte dell'*Etui* (European Trade Unions Institute) relativa al Rapporto Annuale *Collective Bargaining in Europe* e agli specifici rapporti nazionali, in particolare Bispinck (2003) per la Germania; Dufour (2003) per la Francia; Murray (2003) per il Regno Unito.

aziendali) (dati IAB, 2001). I settori più coperti sono stati quelli dell'industria sia all'Ovest che all'Est (70-80%), delle costruzioni (77% all'Ovest ma 43% all'Est) del credito (86% all'Ovest, 89% all'Est). Restano meno coperti i settori agricoli (56% all'Ovest, 20% all'Est), dei servizi alle imprese (32% all'Ovest, 37% all'Est), dei trasporti e comunicazioni (57% all'Ovest, 24% all'Est).

E' in particolare l'esperienza della Germania nel 2002 ad essere contrassegnata dalla conclusione dei rinnovi contrattuali dei principali settori: dei metalmeccanici, dei chimici, delle costruzioni e dei grafici. Molti di questi accordi vanno a coprire l'intero anno 2003 e anche oltre. L'andamento degli aumenti salariali è stato ancora una volta segnato dal contratto dei metalmeccanici con un +4%, a fronte di un aumento medio nell'anno 2002 del 2,7%, superiore ai due anni precedenti. Nel 2003 la tornata contrattuale, seppure di minor impegno, ha avuto luogo in un contesto economico ben più difficile rispetto a quello del 2002.

Se il livello contrattuale di settore è apparso comunque così attivo in Germania nel periodo considerato, ancora impraticabile è risultato invece il livello centralizzato nell'ambito del quale sono da segnalare gli ulteriori fallimenti della esperienza tripartita della "Alleanza per il lavoro" (Eironline, 2003; Bispinck, 2003).

In Francia, sono stati registrati andamenti negativi per tutta l'attività contrattuale nel corso del 2002 e 2003. Come rilevato nel precedente Rapporto (Cnel, 2002), anche nel periodo qui analizzato la contrattazione in Francia è stata influenzata dai negoziati in corso sulla introduzione della settimana di 35 ore di lavoro. Il nuovo Governo Chirac ha apportato alcuni aggiustamenti all'implementazione della riduzione legale dell'orario, che hanno contribuito di fatto a ridurre l'attività negoziale sia a livello di settore che a livello aziendale. Peraltro, questa riduzione dell'attività contrattuale sembra essere stata accompagnata dal ridimensionamento dei contenuti relativi all'orario di lavoro, che avevano invece dominato l'attività negoziale dal 1998, a vantaggio dei contenuti retributivi, anche in seguito alla scadenza degli accordi sulla moderazione o di congelamento degli aumenti salariali previsti dalle intese sulla riduzione di orario.

Il Rapporto annuale della *Commission Nationale de la Négociation Collective*, del 23 giugno 2003, riporta i dati relativi all'attività contrattuale in Francia nel 2002 e segnala una lieve crescita della contrattazione intersettoriale con ben 43 intese firmate (accordi e clausole aggiunte a precedenti accordi); fatto, questo, che testimonia la ripresa di tale livello contrattuale già registrata nel 2001 (39 intese) e nel 2000 (33 intese). I due contenuti principali della contrattazione a livello intersettoriale sono stati in particolare i sussidi di disoccupazione e le pensioni integrative per il personale manageriale e non manageriale. Il livello contrattuale di settore è rimasto invece sostanzialmente stabile nel 2002 con 892 accordi firmati, rispetto agli 897 del 2001, agli 870 nel 2000 e ai 761 nel 1999. Il numero di accordi di settore firmati a livello nazionale prosegue nella sua crescita con 637 accordi (da 607 nel 2001 e 582 nel 2000), accompagnato però dal declino degli accordi di settore a livello sub-nazionale: 255 accordi rispetto ai 290 del 2001. Questo declino si è manifestato in maniera particolare negli accordi di settore a livello locale e di dipartimento, mentre il livello regionale è rimasto più stabile. I temi più coperti dalla contrattazione di settore sono stati gli incrementi salariali (366) e i bonus (122), la riorganizzazione e la riduzione del tempo di lavoro (98), la formazione professionale (86), le pensioni (79). Limitato ma in crescita il tema della parità "di genere" sul posto di lavoro (22 rispetto a 12 nel 2001). Più difficile appare delineare l'andamento della contrattazione aziendale rispetto agli anni precedenti, in seguito alla

modifica della pratica di raccolta dei dati da parte del Ministero del lavoro nel 2002. Degli accordi esaminati, il 40% si riferisce alla implementazione di piani di risparmio e di vari tipi di partecipazione economica, il 30% all'orario di lavoro e il 10% a salari e bonus. Il Ministero del lavoro francese stima che circa 4 milioni di lavoratori siano stati coperti dalla contrattazione aziendale nel 2002, concentrati soprattutto nelle grandi imprese, anche se molti accordi sono stati comunque siglati nelle piccole e piccolissime imprese.

Il Governo francese ha preso decisioni particolarmente rilevanti nel campo della sanità e della riforma delle pensioni, che hanno dato luogo a diffuse azioni di protesta sociale a partire dal febbraio 2003. Gli imprenditori francesi hanno visto peraltro con molto favore il ricambio politico che sembrava essere più coerente rispetto alle loro richieste di revisione della struttura contrattuale e della legge sulla riduzione di orario. Non hanno infatti mai nascosto le loro intenzioni di spingere verso una maggiore autonomia della contrattazione decentrata rispetto sia agli accordi nazionali o di settore che al ruolo della legge. Le prime decisioni del nuovo Governo sono andate proprio in tal senso (Dufour, 2003): rifiuto dei previsti aumenti per lo SMIG (salario minimo nazionale garantito), mantenuti invece ai livelli minimi di legge; sospensione delle recenti misure di legge sulle eccedenze di personale (legge di "modernizzazione sociale"), con presa di distanza dalle pratiche di regolazione concertata; esenzione per le piccole imprese dall'obbligo di ridurre la settimana lavorativa a 35 ore; abolizione dei cosiddetti "lavori giovani" sostituiti da incentivi agli imprenditori per il reclutamento dei giovani. I sindacati, già critici su misure simili proposte dal precedente Governo di sinistra, hanno dovuto accettare queste decisioni e spostare la propria azione su altri terreni, cercando innanzitutto di opporsi alla richiesta imprenditoriale di decentramento contrattuale cui attribuiscono un orientamento deregolativo.

Il Regno Unito resta l'esperienza tuttora più fortemente ancorata al livello decentrato, di azienda o di posto di lavoro, con pochi accordi collettivi conclusi al livello superiore multi-employer, al di fuori del settore pubblico. Ciò ha favorito un forte e positivo slittamento salariale: ad una crescita delle paghe contrattuali del 3% nel 2002 ha corrisposto una crescita media dei guadagni del 4,2%.

## ***1.2 Evoluzione generale dei contenuti della contrattazione collettiva ai vari livelli***

Il contesto economico negativo del 2002 ha condizionato in maniera accentuata l'andamento della contrattazione collettiva economica nella maggior parte dei Paesi dell'Unione, che si è caratterizzata per una forte moderazione salariale. Le retribuzioni medie nominali negoziate collettivamente sono cresciute del 3,5% (Ue più Norvegia) contro il 3,8% nel 2001 (Eiro – TN0303102U). Era dal 1999 che non si registrava una crescita inferiore rispetto all'anno precedente. Anche se occorre di nuovo segnalare la notevole varietà tra il 7,5% dell'Irlanda o il 5,5% della Norvegia da un lato e il 2,1% della Germania e Austria dall'altro lato. Se si aggiusta il valore nominale degli incrementi ottenuti dalla contrattazione collettiva con l'inflazione, si registra una leggera crescita da +0,8% nel 2001 a +1,0% nel 2002, anche se, in realtà, nei Paesi dell'Unione (esclusa quindi la Norvegia che ha goduto di forti aumenti salariali nell'anno), l'aumento è stato solo dello 0,7%. La percentuale di incremento dei salari reali è comunque cresciuta in nove dei quindici Paesi membri.

La moderazione salariale ha caratterizzato soprattutto quei Paesi che hanno avuto rendimenti economici particolarmente negativi o nei quali sono stati siglati accordi nazionali di politica dei redditi, come nel caso dell'Olanda ("Accordo sociale" nel novembre 2002 per il 2003) o della Spagna (citato accordo di moderazione salariale del dicembre 2001 e quindi del gennaio 2003) o dei già citati casi del Belgio, della Finlandia e dell'Irlanda.

Nel Regno Unito, i guadagni medi e gli aumenti contrattuali sono rimasti a livelli moderati in linea con la stabilità degli andamenti dell'inflazione. Aumenti superiori al livello dell'inflazione sono stati percepiti dalla maggior parte dei lavoratori del settore pubblico per la decisione del Governo di implementare pienamente le raccomandazioni degli organismi indipendenti di revisione delle paghe. Ma, per tutto il periodo considerato, i sindacati hanno continuato la loro campagna in favore di incrementi regolari del National Minimum Wage.

In Germania l'incremento medio del 2,7% delle paghe contrattuali nel 2002, superiore come detto al 2,1% del 2001 e al 2,4% del 2000, ha consentito per la prima volta da diversi anni di conseguire aumenti dei salari reali mediante la contrattazione collettiva, se si considerano i prezzi al consumo (+1,3%) e i guadagni di produttività (+1,3% per ora-uomo). Anche il considerevole aumento del 4% ottenuto dai sindacati metalmeccanici va peraltro considerato alla luce del periodo precedente di forti restrizioni salariali. La tornata relativa alla contrattazione salariale è stata fortemente contrassegnata dalla controversia sul futuro della struttura contrattuale (vedi sotto). Si sono così verificati livelli di conflittualità che non si registravano da molti anni. Vertenze dure e scioperi hanno interessato molti settori al centro delle contrattazioni salariali, dai metalmeccanici agli elettricisti, alle costruzioni, ai bancari e alla grande distribuzione. Minacce di conflitti estesi hanno interessato anche i lavoratori dei settori pubblici e di molti altri.

Nel complesso, i sindacati affiliati alla Dgb hanno sottoscritto, nel 2002, accordi salariali relativi a 16,8 milioni di lavoratori, di cui 14,4 milioni all'Ovest e 2,4 all'Est, determinando, così, un grado di copertura assoluta della contrattazione collettiva di circa l'81% (Eironline, 2003; Bispinck, 2003). Per altri 1,2 milioni di lavoratori sono entrati in vigore aumenti salariali accordati nel 2001 o prima, mentre altri 2,8 milioni di lavoratori, per i quali gli accordi sono scaduti, devono rinnovarli successivamente. Il livello medio di crescita dei salari per l'intero sistema economico è stato del 4,5%, ma questo dato si riduce al 4,3% per l'Ovest e sale al 5,5% per l'Est, in considerazione delle politiche di equilibrio previste per le due parti del Paese.

In Francia, dove la crescita dei salari è stata fortemente condizionata - come detto - dall'introduzione delle 35 ore settimanali per legge a partire dal 1998, emergono proprio nel 2002 alcune tendenze di ripresa della contrattazione sui salari. In particolare, i salari sono cresciuti in misura maggiore rispetto all'inflazione anche per le misure adottate negli anni precedenti. Questa ripresa ha coinciso comunque con la scadenza degli accordi sulla riduzione dell'orario che prevedevano clausole di congelamento dei salari per un certo periodo di tempo. A fronte di un tasso di inflazione annuo dell'1,7% a settembre 2002, la crescita delle retribuzioni di base mensili degli occupati totali è stata del 2,5%, e quella del salario orario di base per gli operai del 3,5%. A luglio 2002 il salario minimo garantito è però cresciuto solo del 2,4%, il livello più basso consentito per legge, secondo la citata decisione del Governo Chirac. Secondo la fonte INSEE (*Information rapides*, 12, gennaio 2003), i salari in Francia sono cresciuti in misura leggermente maggiore rispetto a quelli tedeschi (2,5% contro 2,2% nel 2001 e nella

prima metà del 2002). Ma resta difficile comparare due Paesi con tassi di inflazione differenti (più alti in Francia nello stesso periodo) e con effetti diversi di riduzione di orario. Per un certo numero di anni infatti, a partire dai negoziati sulla riduzione di orario, in molti settori la contrattazione sui salari è stata sospesa. L'andamento dei salari in Francia resta fortemente dipendente, da un lato, dalle tendenze del salario minimo garantito e dall'altro lato dalla contrattazione nelle grandi imprese, ed è assente la tradizione di includere la distribuzione dei benefici di produttività nella contrattazione economica. Durante il periodo di congelamento delle trattative sui salari, questi sono comunque cresciuti perché il mercato del lavoro restava dinamico e l'inflazione bassa. Questi fattori contribuiscono anche a spiegare la minore crescita delle paghe nel pubblico impiego, lo 0,6% a marzo e lo 0,7% a dicembre 2002, ben al di sotto del tasso di inflazione (Dufour, 2003; Eironline 2003).

Il tema dell'orario di lavoro è stato in minor misura oggetto della contrattazione collettiva non solo in Francia, per le note ragioni, ma anche nel resto dei Paesi dell'Unione. L'orario di lavoro settimanale è rimasto infatti mediamente attestato alle 38.2 ore sia nel 2001 che nel 2002 e non si sono manifestate, nella maggior parte dei Paesi, forme significative di riduzione dell'orario. Questo obiettivo non è però scomparso dall'agenda contrattuale di molti Paesi. In Francia, la contrattazione collettiva della riduzione a 35 ore per legge ha portato la settimana lavorativa media da 36.1 ore nel 2001 a 35.7 ore nel 2002. Al 30 settembre 2002, quasi l'80% dei lavoratori a tempo pieno lavorava meno di 36 ore la settimana (Dufour, 2003). Al pari di quanto avvenuto nei trimestri precedenti, sono state proprio le imprese più piccole (con 10-19 addetti) ad aver ridotto di più l'orario di lavoro. Questa tendenza è però destinata ad arrestarsi poiché le piccole imprese con meno di 20 addetti, che avrebbero dovuto iniziare a ridurre l'orario di lavoro a partire dal 2002 secondo la legge del gennaio 2000, sono state esentate dal farlo con il provvedimento governativo citato prima. Come già detto, l'interesse contrattuale verso la riduzione di orario va comunque ridimensionandosi in generale, in Francia, a vantaggio dei contenuti di natura economica.

Anche in Germania, l'interesse contrattuale per l'orario di lavoro è in declino, soprattutto dopo la sconfitta sindacale con il fallito sciopero di quattro settimane nel settore metalmeccanico delle regioni dell'Est per negoziare la riduzione a 35 ore di lavoro settimanali. Questa sconfitta ha influito in maniera pesante sulle future strategie dell'Ig Metall e dell'intero movimento sindacale tedesco. Soprattutto, ha reso più difficile il cammino verso un riequilibrio degli orari nel Paese. Se alla fine del 2002, infatti, l'orario di lavoro settimanale contrattato nell'industria era di 37.7 ore, all'Ovest era di 37.4 e all'Est di 39.1. Va segnalato peraltro che il tema più contrattato nei casi di ricorso alle "clausole di uscita" riguarda proprio l'orario di lavoro, e in particolare le forme di flessibilità e l'estensione del tempo di lavoro, come riportato da due terzi dei consigli di azienda nelle imprese rilevate dalla indagine del WSI (Bispinck, 2003; Eironline, 2003).

Anche in Belgio un accordo intersettoriale ha ridotto l'orario settimanale di un'ora da 39 a 38 ore, a partire dall'1 gennaio 2003. Ma, generalmente, nel resto dei Paesi dell'Unione, la riduzione di orario è stata prevista mediante contratti di settore che hanno modificato il calendario annuo o hanno introdotto nuove modalità (permessi oppure nuove forme di flessibilità).

Nel Regno Unito, si sono manifestati pochi cambiamenti nel 2002-3 rispetto alla prevalenza di un orario di lavoro lungo. Un rapporto di ricerca del Tuc nel 2002 rileva che quasi 4 milioni di occupati sono stati al lavoro per più di 48 ore settimanali nel 2001, sottolineando così lo scarso impatto della Direttiva europea sull'orario di lavoro (Eironline, 2003; Murray, 2003).

Il tema della sicurezza del posto di lavoro è rimasto un contenuto centrale nell'agenda contrattuale soprattutto nel corso del 2002, per le perduranti strategie di ristrutturazione e di *outsourcing* e per i conseguenti processi di *downsizing*. La Spagna resta uno dei Paesi nei quali l'insicurezza del posto di lavoro è percepita in modo più acuto, a causa dell'elevato numero di lavoratori con contratti a tempo determinato. Un accordo nazionale ha stabilito le linee guida per la contrattazione nel 2002 con incentivi per mantenere e accrescere l'occupazione, promuovere la formazione e prevenire l'uso ingiustificato dei contratti di lavoro temporaneo.

Uno studio comparato condotto dall'Euro nel 2002 ha concluso che le strategie di ristrutturazione sono state più diffuse e più frequenti nei Paesi anglosassoni, Regno Unito e Irlanda. L'impatto delle ristrutturazioni sul lavoro e sulla sicurezza del posto di lavoro è stato inoltre più grave in Paesi senza tradizioni di concertazione sociale e dove l'azione sindacale è più debole.

Le pari opportunità per uomini e donne, seppure presenti nella contrattazione collettiva nei Paesi membri, non sembrano comunque essere state considerate tra le priorità delle Parti sociali.

### ***1.3 Dibattito sulla struttura contrattuale e sui contenuti principali***

Nel 2002 e 2003, in tutti i Paesi dell'Unione, la riforma della struttura contrattuale è stata al centro di prese di posizione, proposte di legge, proteste e vari tipi di azione da parte degli attori delle relazioni industriali. Di tale dibattito, molto più acceso che negli anni precedenti, è importante considerare i termini generali soprattutto nei principali Paesi, per la possibile influenza che potrà esercitare anche sugli altri Paesi dell'Unione europea.

In Germania, il lungo dibattito sul futuro della struttura contrattuale in generale e della contrattazione di categoria in particolare è continuato anche nel 2002 e nel 2003. La richiesta di una politica contrattuale più flessibile e differenziata fa ormai parte del repertorio di vasti settori del mondo politico e delle associazioni imprenditoriali che hanno posto all'ordine del giorno la necessità di riformare le basi legali del sistema contrattuale. Oggetto di critica sono in particolare, da un lato il "principio del favor", fissato dall'articolo 4, paragrafo 3 della legge sulla contrattazione collettiva (*Tarifvertragsgesetz*) che assegna priorità alle norme degli accordi collettivi e, dall'altro lato, il divieto di accordi in azienda su materie regolate dai contratti collettivi (così come stabilito dall'articolo 77 paragrafo 3 della legge sui consigli di azienda (*Betriebsverfassung*). Nel complesso queste norme hanno finora impedito che ai livelli inferiori possano essere definite condizioni di lavoro meno favorevoli rispetto a quelle fissate ai livelli contrattuali superiori.

I sindacati, e la Dgb in particolare, si sono opposti a queste richieste considerandole di fatto un attacco alla base giuridica della libera contrattazione collettiva (Bispinck, 2003). Secondo loro, quelle proposte di revisione della legge, se accolte, porterebbero

ad una significativa riduzione della validità degli accordi collettivi e a rischi di condizionamento per i consigli di azienda e per i lavoratori da parte dei datori di lavoro. Comunque, il tradizionale Rapporto economico del Ministero del lavoro tedesco, presentato nel luglio 2003, ha sottolineato l'urgenza di rivedere la legge sulla contrattazione collettiva per consentire maggiore flessibilità dei salari e delle condizioni di impiego a livello aziendale, mediante il decentramento dalla contrattazione di settore e quella aziendale. I sindacati che vi si oppongono sostengono peraltro che nei contratti di settore in vigore sono già consentite "clausole di uscita" che consentono deroghe specifiche a livello aziendale. La terza survey condotta dall'Istituto di ricerca sindacale WSI nel 2003 sui consigli di azienda rileva che in quasi tutti i settori sono attive tali "clausole di uscita" e che la maggior parte dei membri dei consigli di azienda si è dichiarata scettica su un ulteriore decentramento della contrattazione collettiva preferendo rendere obbligatori i contratti di settore e introdurre per legge un salario minimo (Bispinck, 2003; Eironline, 2003).

Il dibattito sulla riforma della struttura contrattuale in Germania ha sempre più coinvolto l'arena politica a partire dall'autunno 2003. I partiti politici dell'opposizione (Cdu-Csu e Fdp) hanno infatti presentato una proposta di legge per modificare la legge sulla contrattazione collettiva al fine di consentire più spazio alla contrattazione aziendale rispetto a quella di settore. Gli imprenditori hanno sostenuto largamente questa ipotesi di decentramento contrattuale che è contrastata, invece, dai sindacati con proteste diffuse in difesa dell'autonomia della contrattazione collettiva e manifestazioni contro un possibile intervento di legge. Il Governo "rosso-verde", pur indicando l'obiettivo di una maggiore flessibilità della struttura contrattuale, sembra essersi orientato verso la soluzione dell'accordo tra le parti piuttosto che della modifica legislativa. In dicembre, la commissione di mediazione dei due rami del Parlamento tedesco ha adottato una dichiarazione congiunta che invita le parti ad accordarsi per un maggior numero di clausole di uscita dai contratti di settore.

In Francia, da lungo tempo, gli imprenditori premono per un maggior decentramento della struttura contrattuale. Fin dal 2000 infatti gli imprenditori francesi avevano messo in agenda la rinegoziazione delle relazioni industriali con la loro iniziativa di "*refondation sociale*". La richiesta fondamentale era quella di consentire qualsiasi tipo di contrattazione decentrata a partire dalle regole previste ai livelli superiori (di settore a partire dalla legge; aziendale a partire dalla contrattazione di settore). Secondo gli imprenditori, ciò avrebbe favorito il rafforzamento delle capacità di intervento dei negozianti ad ogni livello. I sindacati si sono mantenuti piuttosto cauti riguardo a tale proposta. Temono infatti che le loro capacità di intervento a livello decentrato siano differenziate e che si possano dunque verificare disparità e problemi a svantaggio delle imprese con strutture sindacali più deboli e vulnerabili. Comunque, nel luglio 2001 le Parti sociali (per i sindacati le quattro organizzazioni: Cfdt, Cftc, Cfe-Cge, Cgt-Fo, con l'eccezione quindi della Cgt; per gli imprenditori le tre principali organizzazioni: Medef, Cgpmc, Upa), hanno adottato un documento su una "posizione congiunta sulle modalità e gli strumenti per far avanzare la contrattazione collettiva". L'intenzione era di disporre di valutazioni congiunte di base da presentare al Governo per la riforma della contrattazione collettiva. Dopo l'insediamento del nuovo Governo e in occasione della nuova tornata contrattuale, l'associazione imprenditoriale più importante (Medef) ha ribadito le sue proposte sulla contrattazione su sei temi: la gestione di Unedic (organismo congiunto di gestione dei fondi per la disoccupazione); la formazione

professionale e la parità sul lavoro; il ruolo e lo sviluppo della gestione del personale; il telelavoro; la prevenzione infortuni e le procedure di licenziamento.

Nel mese di febbraio 2003, il Ministero del lavoro ha inviato ai sindacati e alle associazioni imprenditoriali un documento nel quale si riconosce l'impossibilità di rovesciare la supremazia della legge rispetto alla contrattazione collettiva (come avevano chiesto gli imprenditori Medef) che avrebbe richiesto emendamenti alla Costituzione, ma ha anche sottolineato la necessità, per i sindacati, di aprire alle richieste di decentramento degli imprenditori introducendo nei contratti di settore clausole per lasciare più spazio alla contrattazione aziendale modificando i termini tradizionali della rappresentatività sindacale (Dufour, 2003; Eironline, 2003). In particolare, il documento governativo indica tre indirizzi principali di riforma della struttura contrattuale:

- a) *implementazione di un sistema di rappresentanza maggioritario*: un contratto aziendale è valido se sottoscritto dai sindacati che hanno raccolto almeno il 50% dei voti nelle più recenti elezioni delle rappresentanze dei lavoratori. Se ciò non accade, basta il consenso della maggioranza dei lavoratori interessati. Per quanto riguarda i contratti di settore, l'assenza di opposizione da parte della maggioranza dei sindacati rappresentati costituisce condizione sufficiente per la loro validità;
- b) *riduzione del principio del fàvor*: questo principio prevede che la contrattazione aziendale possa solo migliorare le norme previste ai livelli contrattuali superiori e che questi possano solo migliorare gli standard previsti dalla legge. Viene proposto che un contratto aziendale possa includere norme meno favorevoli rispetto al contratto di settore se quest'ultimo prevede questa eventualità;
- c) *eleggibilità di tutti i candidati sindacali*: attualmente solo i candidati delle cinque Confederazioni sindacali rappresentative (Cfdt, Cfe-Cgc, Cftc, Cgt, Cgt-Fo) sono eleggibili; la proposta prevede che tutti i sindacati legalmente costituiti possano presentare candidati al primo turno delle elezioni nel posto di lavoro.

Su queste proposte il Governo ha aperto il tavolo della discussione con le Parti sociali con l'obiettivo di definire la riforma entro la fine del 2003. Ma la riforma delle pensioni, avviata nello stesso periodo, ha dato luogo a proteste sociali e conflitti con i sindacati che hanno allontanato le scadenze previste per l'accordo.

Nel complesso le risposte delle Parti sociali al documento governativo sono state molto differenziate. Tra le associazioni imprenditoriali, Medef ha manifestato consenso rispetto alle proposte, soprattutto per l'accentuata maggior grado di autonomia consentito al livello contrattuale aziendale, mentre un consenso più moderato proviene dalle altre due organizzazioni delle piccole e medie imprese (Cgpm) e degli artigiani (Upa). In maniera unanime i sindacati hanno indicato la pericolosità dell'abbandono del principio di maggior favore per il lavoratore e la volontà del Governo di ridurre l'intero sistema contrattuale alla contrattazione aziendale. Porre limiti alla contrattazione di settore può peggiorare, a detta dei sindacati, le condizioni di lavoro soprattutto delle piccole e medie imprese. Le posizioni sindacali differiscono invece rispetto al principio maggioritario. A differenza delle altre tre Confederazioni, Cfdt e Cgt in particolare sono d'accordo con il cambiamento proposto perché ritengono che rafforzi la legittimazione sia degli accordi che degli attori collettivi anche se criticano la priorità data al diritto di opposizione piuttosto che al mandato di una maggioranza. Queste due stesse organizzazioni sindacali hanno peraltro reagito negativamente al silenzio della nuova

proposta di legge sulle regole che governano la rappresentatività sindacale, fissate dal lontano 1966, secondo un modello ritenuto non più adeguato alla situazione attuale.

Nel Regno Unito, una delle questioni di maggior rilievo nel prossimo futuro sorgerà probabilmente dal dibattito sulla “cultura dell’orario lungo” (*long hours culture*). Il Governo inglese ha goduto finora della clausola contenuta nella Direttiva europea sull’orario di lavoro 93/104 che consente ai singoli lavoratori un’azione di “*opting out*” rispetto al tempo massimo di lavoro delle 48 ore settimanali. I sindacati hanno chiesto di porre termine a questa azione di *opting out* poiché il 16% della forza lavoro inglese risulta appunto essere al lavoro per più di 48 ore settimanali (Murray, 2003).

Su un piano più generale sarà importante seguire i nuovi indirizzi del Governo Blair sul ruolo dei sindacati nelle relazioni industriali. Nel dicembre 2003, il Governo ha infatti presentato una serie di emendamenti alla procedura di riconoscimento legale dei sindacati fissata dall’*Employment Relations Act* del 1999, insieme ad altre modifiche di rilievo. Queste ultime in particolare riguardano i cambiamenti della legge esistente sui ballottaggi e l’impegno del Governo a regolare il diritto di informazione e consultazione dei lavoratori. La principale associazione imprenditoriale (Cbi) ha approvato “la vittoria del buon senso” e ha mostrato soddisfazione per il rifiuto del Governo di operare cambiamenti significativi, così come richiesto dai sindacati, ad una legge che, a loro parere, ha funzionato. I sindacati si sono limitati invece a sostenere che se alcune misure rispondono alle pressioni sindacali, la legge “non propone passi importanti”. L’omissione più importante viene indicata nella promessa sanzione contro le pratiche di lavoro *unfair* nelle campagne di riconoscimento sindacale. Senza tale protezione, sostiene il sindacato, le imprese *anti-union* saranno in grado di minacciare e impedire ai lavoratori di votare per la presenza sindacale sul posto di lavoro.

In Spagna il riferimento principale del dibattito tra le Parti sociali sulla struttura contrattuale resta l’importante accordo interconfederale del gennaio 2003 che ha fissato le linee guida e i criteri per la contrattazione collettiva di livello inferiore (Eironline, 2003). Questo accordo ha fatto seguito all’altro simile del 2002 che è stato giudicato positivamente dalle Parti sociali. Se da un lato, come detto, l’accordo mette al centro il problema della regolazione salariale con l’obiettivo di rafforzare il coordinamento della contrattazione economica con attenzione alla moneta unica, dall’altro lato tende a promuovere la stabilità occupazionale in cambio di una maggior flessibilità del tempo di lavoro, anche per contenere i precedenti effetti negativi della diffusa precarizzazione del lavoro. Gli attori delle relazioni industriali hanno finora rispettato queste linee guida fissate nelle intese interconfederali, nella consapevolezza che la piena applicazione di tali accordi e dello scambio sul quale sono basati richiede tempi lunghi per dispiegare tutti i suoi effetti.

## 2. Il dialogo sociale a livello europeo

### *2.1. Evoluzione generale del dialogo sociale europeo a livello macro e intersettoriale*

Il dialogo sociale a livello intersettoriale<sup>2</sup> si è sviluppato, come noto, a partire dal 1985 con il dialogo bilaterale delle Parti sociali di Val Duchesse, su iniziativa dell'allora presidente della Commissione europea Jacques Delors. Successivamente, il Protocollo di politica sociale del Trattato di Maastricht, poi incorporato nel Trattato di Amsterdam, ha avviato la seconda fase del dialogo sociale a livello macro, che prevedeva che gli accordi raggiunti tra le Parti sociali dovevano essere implementati mediante le Direttive del Consiglio europeo, come è avvenuto nel caso dei congedi parentali nel 1996, del lavoro part-time nel 1997 e dei contratti a tempo determinato nel 1999 (vedi il Rapporto precedente, Cnel 2002). Nel complesso, alle procedure di consultazione secondo l'art. 138 del Trattato si è fatto ricorso 13 volte dal 1993 al 2002, con il risultato di quattro accordi intersettoriali (oltre ai tre citati, quello sul telelavoro: vedi sotto)

Il documento congiunto delle Parti sociali al Consiglio europeo di Laeken nel 2001 ha avviato la terza fase del dialogo sociale, quella del "dialogo autonomo della Parti sociali" a livello europeo. Di fatto, ciò ha significato che gli accordi raggiunti dalle Parti sociali potranno essere implementati secondo le pratiche e le procedure specifiche delle stesse Parti sociali nei Paesi membri. Nel 2002, questa ricerca di un autonomo dialogo sociale si è manifestata per la prima volta con il "Sistema congiunto di azioni per lo sviluppo continuo di competenze e qualificazioni", presentato dalle Parti sociali al Consiglio europeo di Barcellona il 14 marzo 2002. Nella stessa direzione va l'accordo sul telelavoro sottoscritto nel luglio 2002, come pure le "dichiarazioni congiunte sulle ristrutturazioni", che ha fatto seguito alla consultazione dei Partner sociali da parte della Commissione nel gennaio 2002 e che è stata quindi considerata oggetto di discussione autonoma.

Il "Sistema congiunto di azioni per l'apprendimento continuo" si basa sul riconoscimento che lo sviluppo continuo delle competenze costituisce la risposta indispensabile ai cambiamenti economici e sociali e dipende da quattro orientamenti prioritari: 1) individuazione e anticipazione delle competenze e qualificazioni richieste ai livelli aziendali, nazionali e/o di settore; 2) riconoscimento e certificazione delle competenze e qualificazioni in grado di rendere trasferibili le professionalità dei lavoratori e di facilitare la loro mobilità occupazionale; 3) informazione, supporto e offerta di orientamento ai lavoratori mediante servizi specifici nei Paesi membri; 4) mobilitazione delle risorse per coinvolgere tutti gli attori (autorità pubbliche, aziende, lavoratori), e non solo le Parti sociali, mediante canali innovativi e diversificati. Il follow-up verso tale sistema costituisce il primo esempio di ricorso delle Parti sociali ai nuovi strumenti di azione, cioè il "metodo aperto di coordinamento", raccomandato dall'"*High-level Group on Industrial Relations*" (Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell'Unione Europea).

---

<sup>2</sup> L'analisi sull'evoluzione del dialogo sociale in Europa ai vari livelli intersettoriale e settoriale è largamente basata sul Rapporto della European Foundation for Improvement of Living and Working Conditions, *Industrial Relations developments in Europe 2002*, Brussels, 2003, a cura di M. Carley.

L'accordo sul telelavoro concluso il 23 maggio 2002 è stato sottoscritto il 16 luglio 2002 da Etuc (insieme con il comitato Eurocadres/Cec), Unice/Ueapme e Ceep. E' stato negoziato dapprima seguendo la procedura di consultazione delle Parti sociali secondo l'art. 138 (2) del Trattato, in relazione alla iniziativa della Commissione di "modernizzazione e miglioramento delle relazioni di lavoro". Le procedure decise successivamente dalle Parti sociali per la implementazione dell'accordo sul telelavoro rappresentano una svolta importante del dialogo sociale. Per la prima volta i partner sociali hanno deciso di far ricorso alla prima parte dell'art. 139 (2), secondo la quale gli accordi conclusi a livello comunitario sono da implementare secondo le "procedure e pratiche specifiche dei sindacati e del management dei Paesi membri". A differenza quindi dei tre precedenti accordi che erano stati implementati mediante le Direttive come viene sottolineato da M. Carley nel citato Rapporto della European Foundation (2003: 5).

Anche le "dichiarazioni congiunte sulle ristrutturazioni" hanno preso avvio, nel gennaio 2002, dall'iniziativa di consultazione degli attori sociali da parte della Commissione, prevista dall'art. 138(2) del Trattato, sul tema "Anticipare e gestire il cambiamento: un approccio dinamico agli aspetti sociali delle ristrutturazioni delle imprese". Con una lettera congiunta del 5 luglio 2002 le Parti sociali hanno chiesto alla Commissione di sospendere la seconda fase di consultazione in attesa dei risultati di un seminario organizzato a Knokke, in Belgio, su sei casi di ristrutturazione in grandi imprese presentati congiuntamente da rappresentanti dei lavoratori e aziendali. Successivamente le Parti sociali hanno deciso di includere il tema dell'anticipazione e gestione del cambiamento tra gli oggetti previsti dal loro piano congiunto di lavoro pluriennale.

Lo sviluppo di questa azione autonoma di dialogo sociale è culminata, nel novembre 2002, nella presentazione del "Programma di lavoro 2003-2005" al summit del dialogo sociale a Genval in Belgio (tabella 1).

**Tabella 1. “Programma di lavoro” del “dialogo sociale autonomo” a livello europeo 2003-5**

Capitoli	Temi	Azioni	Tempi
<b>Occupazione</b>	Guidelines occupazione	Rapporti sulle azioni dei partners sociali nei Paesi membri per implementare le guidelines sull'occupazione(ciclo di 3 anni).	2003-5
	Apprendimento continuo	Follow-up del “sistema congiunto di azioni”.	2003, 2004 e 2005
	Stress al lavoro	Seminario con possibilità di negoziare un accordo volontario.	2003
	Eguaglianza di genere	Seminario sulle pari opportunità e sulla discriminazione di genere orientata ad una serie di azioni.	2003
	Ristrutturazioni	Identificare orientamenti utili di riferimento a sostegno della gestione del cambiamento e dei suoi effetti sociali sulla base di casi concreti.	2003
	Disabili	Aggiornare la dichiarazione congiunta del 1999 quale contributo all'anno europeo del disabile.	2003
	Giovani	Promuovere l'interesse dei giovani verso la scienza e la tecnologia per riorientare le professionalità mediante dichiarazioni congiunte e/o campagne di sensibilizzazione.	2003-5
	Anti-razzismo	Aggiornare le dichiarazioni congiunte del 1995 (con la partecipazione dei Paesi candidati).	2004
	Lavoratori Anziani	Seminario di discussione su casi di studio ed esplorazione di possibili azioni congiunte.	2004
	Harassment	Seminario di verifica con possibilità di negoziare accordi volontari.	2004-5
	Telelavoro	Monitorare il follow-up verso l'accordo quadro.	2003-5
	Lavoro non dichiarato	Seminario con l'obiettivo di una valutazione congiunta.	2005
<b>Allargamento</b>	Relazioni industriali	Seminari congiunti sulle relazioni industriali (casi di studio sulle diverse modalità di integrare i differenti livelli negoziali).	2003-5
	Dialogo sociale	Due incontri annuali del comitato sul dialogo sociale allargato.	2003-5
	Ristrutturazioni	Studi sulle ristrutturazioni nei Paesi candidati.	2003-4
	Apprendimento continuo	Inclusione dei Paesi candidati nel follow-up verso il “sistema congiunto di azioni”.	Seminario nel 2004, inclusione nel rapporto 2005
	Implementazione e acquisizioni legali	Seminario congiunto sui Comitati aziendali europei.	2004
	Politiche sociali e del lavoro dell'Unione europea dopo l'allargamento	Riflessione in prospettiva per individuare i problemi che sorgeranno nell'Unione europea dopo l'allargamento quali l'aumento della diversità, del fenomeno migratorio, del lavoro transfrontaliero, ecc.	Inizio nel 2004
<b>Mobilità</b>	Piano di azione su professionalità e mobilità	Seminario per individuare le aree in cui le azioni congiunte delle Parti sociali a livello europeo potrebbero contribuire a segnalare le barriere alla mobilità (soprattutto per il personale manageriale), incluse le pensioni integrative.	2003-5

Fonte: European Foundation, 2003, p. 15

Questa azione autonoma delle Parti sociali è stata peraltro sostenuta dalla Commissione con la Comunicazione adottata il 26 giugno 2002 su “*Il dialogo sociale europeo, una forza di modernizzazione e cambiamento*”, che ha fatto il punto sul dialogo sociale quattro anni dopo la Comunicazione del 1998 che intendeva trasformare la struttura del dialogo sociale (vedi sotto).

Nel 2003 tale azione si è particolarmente sviluppata in alcuni ambiti. Nel marzo 2003, ad esempio, le Parti sociali hanno presentato un rapporto congiunto sugli sviluppi delle competenze e delle qualificazioni, secondo quanto previsto dalla struttura di iniziative per l'apprendimento continuo fissata dall'accordo del marzo 2002. Il rapporto indica una ampia serie di iniziative a livello europeo e nazionale nelle aree definite prioritarie dall'accordo stesso. Nel giugno 2003, la Parti sociali si sono accordate su un documento congiunto di valutazione relativa alla gestione del cambiamento e dei suoi effetti sociali, che dovrà essere approvato dai rispettivi governi nazionali.

A livello macro del dialogo sociale occorre anche segnalare la presentazione nel luglio 2003, da parte della Convenzione europea, della bozza di Costituzione dell'Unione europea, con molte implicazioni per il futuro della politica sociale e occupazionale, che però non viene approvata in dicembre, sotto la presidenza italiana ma solo successivamente, nel giugno 2004, sotto la presidenza irlandese, con alcune significative modifiche.

Grande rilievo assumono infine le raccomandazioni relative alle politiche del lavoro, adottate dal Consiglio il 22 luglio 2003, che hanno ri-orientato il loro *focus* dai tradizionali quattro *pillar* alle nuove dieci priorità: misure attive e preventive per gli inattivi e i disoccupati; imprenditorialità e *job creation*; orientamento al cambiamento e promozione dell'adattabilità e della mobilità nel mercato del lavoro; sviluppo del capitale umano e dell'apprendimento continuo; incentivi a restare attivi sul mercato del lavoro, con particolare riguardo ai lavoratori anziani; eguaglianza di genere; integrazione e lotta contro la discriminazione verso i lavoratori svantaggiati; rendere il lavoro remunerativo; eliminare il lavoro non dichiarato; superare le disparità regionali.

## ***2.2 La dimensione settoriale del dialogo sociale***

Il dialogo sociale a livello settoriale si è sviluppato in maniera considerevole a partire dalla Comunicazione della Commissione del 20 maggio 1998 e dalla relativa decisione di stabilire e organizzare gli specifici comitati. Va ricordato che tali comitati sono costituiti in quei settori nei quali le Parti sociali presentano una richiesta congiunta di partecipazione al dialogo sociale. Questa richiesta viene accettata se sono rispettati certi criteri di rappresentatività delle organizzazioni degli imprenditori e dei sindacati. Alla fine del 2002, ben 27 settori erano rappresentati nei comitati settoriali di dialogo sociale, in alcuni casi hanno sviluppato una intensa attività e hanno fatto ricorso ad un'ampia varietà di strumenti (tabella 2).

**Tabella 2. Risultati e attività principali del dialogo sociale a livello settoriale nel 2002**

<i>Agricoltura</i>	Accordo europeo sulla formazione professionale.
<i>Credito</i>	Dichiarazione congiunta sull'apprendimento continuo.
<i>Pulizie</i>	Preparazione di un manuale ergonomico.
<i>Commercio</i>	Linee guida a sostegno dei lavoratori anziani.
<i>Costruzioni</i>	Guida alle pratiche migliori per il coordinamento delle azioni sull'ambiente di lavoro.
<i>Elettrici</i>	Documento congiunto alla conferenza sulle implicazioni sociali delle ristrutturazioni nel settore elettrico nei Paesi candidati e sul telelavoro.
<i>Miniere</i>	Posizione congiunta sulla proposta di Direttiva sui danni ambientali e l'emissione dei gas.
<i>Sicurezza privata</i>	Preparazione di un codice etico.
<i>Ferrovie</i>	Preparazione delle trattative negoziali per definire una licenza europea per i macchinisti e le condizioni di lavoro del personale nei servizi di trasporto internazionale.
<i>Zucchero</i>	Preparazione di un codice di condotta sulla responsabilità sociale dell'impresa.
<i>Telecomunicazioni</i>	Prima valutazione della implementazione dell'accordo sul telelavoro del febbraio 2001.

Fonte: European Foundation, 2003, p. 18

La Comunicazione della Commissione del giugno 2002 su “Il dialogo sociale europeo, una forza di cambiamento e innovazione” contiene alcuni principi tesi ad incoraggiare il dialogo sociale a livello settoriale e ad orientare le Parti sociali verso una maggior intensità negoziale. La Commissione manifesta l'intenzione di perseguire una politica di sviluppo di nuovi comitati laddove le condizioni lo consentano, cioè in presenza di attori solidi e rappresentativi a livello europeo con la capacità di negoziare accordi e con la volontà di avviare un dialogo sociale strutturato, soprattutto in settori di rilevante peso economico. La Commissione sostiene le azioni di raggruppamento e di cooperazione tra settori e tende ad orientare le attività dei comitati di dialogo sociale settoriale esclusivamente al dialogo e alla negoziazione, escludendo pertanto le attività di informazione e consultazione che possono e devono essere svolte nelle sedi multi-settoriali o settoriali. La Commissione offre infine sostegno prioritario ai comitati i cui lavori danno origine a risultati concreti in termini di contributo alla implementazione e controllo delle strategie di Lisbona. In ogni caso, la Commissione evidenzia il ruolo del “*liaison forum*” (che prevede più incontri all'anno su invito della Commissione), quale sede privilegiata per le attività di informazione e consultazione di tutte le Parti sociali sia settoriali che multi-settoriali.

Tra le novità più importanti delle iniziative di dialogo sociale settoriale vanno segnalate, oltre al citato ricorso ad una varietà considerevoli di strumenti, le clausole di monitoraggio, relative ai codici di condotta oppure i controlli continui e dettagliati previsti per l'accordo sul telelavoro nelle telecomunicazioni o ancora quelle fissate dall'accordo sulla formazione professionale in agricoltura.

Anche nel caso del dialogo sociale a livello settoriale, il 2002 sembra confermare la svolta verso una maggiore autonomia del dialogo sociale tra le parti, ovvero verso una maggiore iniziativa autonoma dei comitati settoriali. Il fatto che un numero sempre maggiore di comitati tenda ad impegnarsi reciprocamente con il ricorso agli strumenti di coinvolgimento ritenuti più adeguati e adotti clausole di monitoraggio costituiscono gli indicatori più evidenti del rilievo che assumono funzioni e ruoli più autonomi (vedi sotto).

Questa azione autonoma di dialogo sociale è proseguita anche nel 2003, in alcuni fra i settori più importanti. Nel settembre 2003, ad esempio, il dialogo sociale settoriale è stato arricchito dal nuovo ingresso delle costruzioni navali che hanno creato un proprio comitato sotto gli auspici della Commissione. Nell'ottobre 2003, associazioni imprenditoriali e sindacati del settore ferrovie hanno raggiunto l'accordo su una licenza comune per i macchinisti e su una serie di standard minimi. Nel novembre 2003, le Parti sociali del settore chimico hanno sottoscritto un documento congiunto sul futuro dell'industria chimica alla luce dei nuovi indirizzi di regolazione previsti per il settore a livello europeo. L'ultimo comitato di dialogo sociale settoriale a costituirsi è stato infine quello che coinvolge i sindacati e le organizzazioni di rappresentanza delle autonomie locali, nel gennaio 2004.

### *2.3 Le Direttive*

La Direttiva più importante adottata ufficialmente nel 2002 è stata senza dubbio quella sull'*informazione e consultazione dei lavoratori*. Quella sul lavoro interinale, proposta dalla Commissione, è rimasta alla fase di discussione nel Consiglio e nel Parlamento europeo anche nel 2003.

Il Consiglio europeo e il Parlamento hanno adottato l'11 marzo 2002 la Direttiva 2002/14/EC che definisce lo standard minimo in materia di diritto di informazione e consultazione dei lavoratori nelle imprese e nelle unità locali della Comunità (per l'analisi in dettaglio si rimanda al relativo paragrafo di approfondimento). A seguito di tale Direttiva - sempre nel 2002 - il 3 giugno è stato raggiunto un accordo di principio su due proposte legislative riguardanti la *Società Cooperativa Europea*: una relativa alle regole di costituzione e di Governo delle attività; l'altra sul coinvolgimento dei lavoratori.

Sempre nel giugno 2002 la Commissione ha adottato una proposta di Direttiva del Parlamento europeo e del Consiglio riguardante aspetti della organizzazione del tempo di lavoro, intesa a codificare le Direttive del 1993 e del 2000, senza includere significativi emendamenti alla legge esistente (vedi sotto).

Come anticipato, il 2002 è stato segnato anche dal fallimento delle trattative negoziali delle Parti sociali sul lavoro interinale avvenuto nel maggio del 2001. Il 20 marzo 2002, la Commissione ha presentato su questo tema una proposta di Direttiva per fissare il principio generale di non discriminazione per i lavoratori interinali. Secondo tale Direttiva, il lavoratore interinale deve godere delle stesse condizioni di lavoro garantite al lavoratore "comparabile", ovvero al lavoratore dipendente dell'azienda utilizzatrice che svolge il medesimo tipo di mansione. Questa proposta è stata poi modificata il 28 novembre 2002, sostituendo la nozione di lavoratore comparabile con quelle condizioni di lavoro che "sarebbero state applicate se il lavoratore fosse stato reclutato direttamente dall'azienda utilizzatrice per lo stesso tipo di mansione".

Meno rilevanti sono stati gli sviluppi e le modifiche introdotti dal Parlamento europeo e dal Consiglio nel 2002 nell'ambito dell'attività legislativa. Tra queste un emendamento alla Direttiva del 1976 sulle azioni di parità tra uomo e donna riguardo all'accesso all'impiego, alla formazione professionale e alle condizioni di lavoro (settembre 2002); le soglie minime di esposizione dei lavoratori ai rischi di agenti fisici (25 giugno); le proposte della Commissione di modificare la *machinery* della strategia europea per l'occupazione, entrata nel suo quinto anno (settembre).

Il 2003 è stato segnato soprattutto dalle vicende relative al fallito accordo sulla Direttiva sul lavoro interinale (vedi sopra) e alle revisioni proposte per la Direttiva sull'orario di lavoro del 1993. Per quanto riguarda quest'ultima, le revisioni dovevano essere previste entro il 23 novembre 2003, sui due temi delle deroghe temporali e della possibilità di "opting out" rispetto al limite massimo di 48 ore di lavoro settimanale (largamente utilizzata nel Regno Unito). La Commissione ha lanciato la consultazione per tali revisioni nel gennaio 2004.

## ***2.4 Il ruolo delle Parti sociali: proposte e iniziative***

Il 2002 ha rappresentato, come si è visto, un anno di svolta per il ruolo e le funzioni delle Parti sociali poiché - come detto - per la prima volta nella storia dell'Unione europea sono state avviate concrete iniziative autonome di dialogo sociale secondo pratiche e procedure alternative a quelle previste per le Direttive. Il fondamento e riferimento principale è costituito dalla Comunicazione della Commissione a sostegno della modernizzazione del dialogo sociale. I punti principali di tale Comunicazione sono infatti: il rafforzamento del ruolo delle Parti sociali nella governance europea; la razionalizzazione della consultazione tripartita; maggior impeto alle negoziazioni e al dialogo sociale; migliore implementazione dei risultati del dialogo sociale; preparazione per l'allargamento; contributo del dialogo sociale alla dimensione esterna. In particolare, quest'ultimo capitolo tende a rafforzare l'idea del dialogo sociale quale elemento fondamentale del "modello sociale europeo" che caratterizza l'Unione europea nei suoi rapporti con gli altri Paesi e sui mercati globali.

Certamente questa iniziativa della Commissione si è innestata nella volontà delle Parti sociali di avviare un'azione autonoma di dialogo sociale con il ricorso ad un programma comune di lavoro pluriennale, così come è emerso nel contributo congiunto al Consiglio europeo di Laeken nel dicembre 2001. E' importante richiamare le dichiarazioni espresse in quella sede dalle Parti sociali: *"Mentre proseguono i lavori congiunti sul tema dell'apprendimento continuo e le trattative sul telelavoro, Etuc, Unice/UEAPME e Ceep stanno riflettendo sul modo migliore di sviluppare un dialogo sociale più autonomo". "Consapevoli che lo sviluppo del dialogo sociale europeo presuppone un forte coinvolgimento delle organizzazioni sindacali e imprenditoriali leader a livello nazionale, Ceep, Unice/UEAPME ed Etuc prenderanno in esame le misure concrete per organizzare meglio il dialogo sociale secondo un programma di lavori, definito da un summit sul dialogo sociale. Questo programma di lavoro dovrebbe fondarsi su un ambito di strumenti diversificati (vari tipi di accordi quadro europei, opinioni, raccomandazioni, valutazioni, scambi di esperienze, campagne di sensibilizzazione, dibattiti aperti, ecc.) e comprendere un insieme equilibrato di temi di interesse comune per imprese e lavoratori. La sua implementazione presupporrebbe summit e/o incontri regolari di dialogo sociale".* Per finire in prospettiva: *"Sebbene deciso e implementato in completa autonomia, i partner sociali saranno orientati a rendere il loro programma di lavori un utile contributo alla strategia europea per l'occupazione e la crescita come pure in preparazione dell'allargamento dell'Unione".*

Questo diverso approccio al dialogo sociale ha contrassegnato, come si è visto, il periodo successivo dei rapporti tra le Parti sociali a partire dal confronto su un tema delicato come le ristrutturazioni, iniziato dalla consultazione richiesta dalla Commissione. In particolare, la Commissione intendeva esplorare la possibilità di

stabilire regole europee di pratiche migliori in quattro ambiti: i) promozione della impiegabilità e della adattabilità, con ristrutturazioni al “più basso costo sociale”; ii) efficacia dell’approccio di regolazione, inclusa la individuazione delle barriere alla ristrutturazione in modi socialmente positivi; iii) responsabilità ai livelli territoriali (misurando gli effetti a livello locale, cooperazione con i *local players*) e ai livelli più bassi (impatti delle ristrutturazioni proposte sui subfornitori); iv) procedure di implementazione: coinvolgimento dei lavoratori, compensazioni eque quando le perdite di posti di lavoro non possono essere evitate, *machinery* europea per la prevenzione e soluzione delle controversie. Le risposte delle Parti sociali sono state differenziate. Unice condivideva la posizione della Commissione sulla centralità del cambiamento economico e sociale rispetto alla strategia dell’occupazione e della crescita avviata a Lisbona, ma non vedeva la necessità di stabilire nuovi indirizzi europei per le ristrutturazioni, essendo già disponibile un quadro legale a livello comunitario e considerava quindi più appropriato uno scambio di idee sulle buone pratiche. L’Etuc credeva invece che l’azione comunitaria fosse indispensabile alla luce degli episodi sempre più frequenti di ristrutturazione e che quindi si dovesse far avanzare sia il dialogo sociale fra le parti che gli strumenti legislativi. La Confederazione Europea ha proposto quindi il lancio di una discussione approfondita della durata di tre mesi per offrire un contributo al dibattito sulla iniziativa della Commissione di “anticipare il cambiamento”. Questa proposta è stata accolta e la discussione venne avviata dal “summit sociale” di Barcellona del 14 marzo 2002, per terminare come si è visto nel programma congiunto di lavori (vedi tabella 1).

Rispetto al ruolo delle Parti sociali, va rilevata anche l’importanza delle raccomandazioni contenute nel Rapporto finale del 2002 del Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell’Unione Europea (previsto dalla *Social Policy Agenda 2000-5*). Tra queste vanno citate: importanza della buona *governance* laddove i differenti livelli di dialogo sociale e di relazioni industriali (europeo, nazionale, locale, aziendale) possono lavorare insieme in modo coordinato, ognuno nell’ambito in cui è più efficiente; definizione di una nuova agenda di relazioni industriali fondate su pratiche innovative; miglior uso di una grande varietà di strumenti, scegliendo quello più appropriato al livello; sviluppo da parte degli attori sociali di un nuovo processo adeguato ai temi specifici di relazioni industriali e fondato sul metodo aperto di coordinamento, scambio di esperienze, benchmarking, raccomandazioni, opinioni congiunte e negoziazioni; ricorso al dialogo sociale e alla consultazione a livello europeo per promuovere il successo dell’allargamento.

Il ruolo autonomo dell’azione delle Parti sociali a livello europeo si è manifestato in maniera evidente anche nel corso del 2003. A marzo si è svolto il primo formale “summit sociale tripartito” nella storia dell’Unione, durante il quale sono state presentate le azioni intraprese per implementare gli obiettivi sociali e occupazionali e una rassegna dei progressi nella implementazione del loro programma autonomo di lavori. A dicembre, un nuovo “summit sociale tripartito” si è tenuto in occasione dell’incontro del Consiglio europeo per presentare un documento congiunto sui timori relativi per la ridotta performance dell’economia e del mercato del lavoro nell’Unione, accogliendo comunque con favore le iniziative recenti nel campo della crescita e dell’occupazione e delineando le loro azioni future.

La ripresa delle iniziative autonome delle Parti sociali hanno riguardato anche forme di protesta collettiva. Il 14 marzo 2003 la Federazione Internazionale dei Lavoratori del Trasporto ha indetto la quarta giornata annuale di sciopero dei lavoratori delle ferrovie,

denominata “*Safety first*”, che ha visto la partecipazione in molti Paesi dell’Unione, contro la deregolazione del settore e gli effetti negativi sulla sicurezza. Nel novembre 2003 attivisti della Federazione Europea dei Lavoratori del Trasporto, provenienti dalla Francia, Spagna e Italia, hanno promosso una protesta congiunta all’esterno del tribunale di Charleroi, in Belgio, contro le pratiche non cooperative di relazioni industriali della compagnia aerea irlandese Ryanair.

### **3. L’impatto dell’euro sulla contrattazione collettiva e le relazioni sindacali**

#### ***3.1 L’impatto sulla contrattazione salariale***

Gli anni 2002-03, cui è dedicato il presente *Rapporto*, sono i primi ad essere caratterizzati per 11 e poi 12 dei 15 Paesi dell’Unione Europea dalla scomparsa delle rispettive monete nazionali e dalla loro sostituzione con l’euro, entrato fisicamente in circolazione dal primo gennaio 2002 (restano ancora esclusi Regno Unito, Danimarca e Svezia, oltre ai 10 nuovi entranti nell’Unione europea dal 1 maggio 2004). Ciò rende più immediatamente comparabili agli occhi di tutti gli attori interessati aspetti importanti delle condizioni di impiego tra i vari Paesi, a cominciare dai livelli e dalle dinamiche retributive.

Gli effetti sostanziali della moneta unica sul contesto politico-economico delle relazioni industriali si facevano tuttavia sentire già da tempo, dovuti all’operare dal 1992-3 dei noti parametri di Maastricht per l’accesso alla moneta unica, rafforzati poi dal Patto di Stabilità e Crescita approvato ad Amsterdam nell’estate del 1997 nonché dal trasferimento di competenze - in materia di Governo della moneta - dalle autorità nazionali alla Banca Centrale Europea. Una valutazione dell’impatto dell’euro sulla contrattazione salariale non può dunque limitarsi ai soli ultimi due anni, quando la moneta unica è effettivamente entrata in circolazione, ma deve risalire come minimo al 1999, anno di inizio della terza fase del processo di unificazione monetaria (definitiva fissazione dei tassi di cambio delle monete nazionali rispetto all’euro), se non addirittura a gran parte degli anni novanta, fortemente condizionati dalla prospettiva della moneta unica.

In estrema sintesi si può anticipare che l’impatto si è manifestato con una forte diminuzione della dinamica salariale dai primi anni ’90 fino al 1997-98, contribuendo in maniera decisiva al processo di disinflazione delle economie europee preparatorio all’avvio della nuova moneta. Tale rallentamento netto è stato poi seguito negli ultimi 5 anni da una parziale ripresa della dinamica dei salari nominali e reali, ma alquanto contenuta e non tale da compromettere sostanzialmente l’obiettivo della stabilità dei prezzi (2%) definito dalla Banca Centrale Europea. L’introduzione dell’euro avrebbe in altre parole portato con sé un cambiamento strutturale nel processo di formazione dei salari rispetto all’esperienza precedente. Questo mutamento, tuttavia, non elimina le significative differenze nazionali e apre importanti problemi per i decisori della politica economica, in particolare per la Banca Centrale Europea.

### 3.1.1 Il nuovo scenario

Come già sottolineato nel precedente *Rapporto* (CNEL, 2002, p. 45-48), il processo di unificazione monetaria ha determinato un vero e proprio cambio di regime per tutta la politica macro-economica nell'area dell'euro, compresa la politica salariale. Esso impone una serie di vincoli in termini di politica monetaria (impossibilità di ricorrere a svalutazioni competitive) e di politica fiscale e di bilancio, che comportano trasformazioni profonde nel contesto politico-economico in cui si svolgono le relazioni industriali. La politica monetaria, affidata alla Banca Centrale Europea, diviene unica per tutti i 12 Paesi dell'area-euro, mentre la politica fiscale e di bilancio, che pur gode di maggiori gradi di libertà a livello nazionale, deve comunque tenere conto dei vincoli imposti dal Patto di Stabilità e Crescita. In tale contesto, la via maestra per assicurare la competitività delle economie nazionali e per compensare eventuali shock asimmetrici nella *euro-zone* deve inevitabilmente passare attraverso comportamenti 'virtuosi' *ex-ante* degli attori economici nelle imprese e nel mercato del lavoro, atti a garantire un rigoroso controllo dei costi di produzione, e del costo del lavoro tra questi. Di qui l'importanza assunta dai sistemi nazionali di relazioni industriali, e della contrattazione collettiva in particolare, quali variabili chiave, in un certo senso sostitutive, della manovra sul tasso di cambio. Su di essi viene a ricadere buona parte della responsabilità - attraverso opportuni aggiustamenti sul costo e sulle regole del lavoro - di assicurare, oltre alla stabilità dei prezzi, la competitività delle economie e delle imprese nazionali, di compensare shock asimmetrici, di accompagnare/aggiustare le differenze regionali, settoriali e professionali di produttività e performance economica (v. anche Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell'Unione Europea, *Rapporto*, Bruxelles, feb. 2002, p. 11).

Da un punto di vista macroeconomico dell'area-euro nel suo complesso, considerato lo stretto legame tra inflazione e costo nominale del lavoro per unità di output, la variabile cruciale per assicurare un tasso di inflazione compatibile con l'obiettivo di stabilità dei prezzi previsto dalla Banca Centrale Europea (circa 2%) diventa quindi la crescita dei salari nominali, tenuto conto degli andamenti della produttività del lavoro (Watt-Allwirth 2003: 623; Janssen-Mermet 2003: 667). E poiché l'evoluzione media dei salari in detta area è il risultato del concorso di 12 diversi andamenti nazionali e di dodici diversi sistemi di determinazione delle retribuzioni, le caratteristiche di tali sistemi e i loro esiti diventano di cruciale importanza. Se il risultato complessivo eccede di molto il livello compatibile con l'obiettivo di stabilità dei prezzi fissato dalla BCE, questa sarà indotta a politiche monetarie restrittive, con effetti nocivi sulla crescita e l'occupazione. D'altro canto se il comportamento salariale dei dodici Paesi porta a esiti compatibili con la stabilità dei prezzi, ma la Banca centrale non ne tenesse adeguato conto non adottando una politica dei tassi di interesse meno restrittiva, anche in questo caso occupazione e crescita ne soffrirebbero (Janssen-Mermet 2003: *ibidem*). Ne consegue che si pone un problema di comunicazione e integrazione (non solo *ex-post*) tra politica salariale seguita dai sindacati europei e politica monetaria adottata dalla Banca Centrale. Una comunicazione e integrazione tra politica salariale e politica monetaria della BCE, previste nell'ambito del Dialogo Macro-economico e del cosiddetto processo di Colonia (1999), ma che secondo i sindacati europei dovrebbero essere intensificate e rese più sistematiche (v. *infra*, par. 3.3).<sup>3</sup>

---

<sup>3</sup> Il principale strumento di coordinamento della politica economica in Europa sono le *Broad Economic Policy Guidelines*, periodicamente elaborate dalla Commissione, ed in particolare dalla DG per gli Affari

Prima di considerare le posizioni delle Parti sociali su questo tema, è opportuno esaminare l'esperienza recente.

### 3.1.2 Gli effetti attesi sulla politica salariale e l'esperienza recente

Al momento dell'avvio del processo di unificazione monetaria, tre erano i possibili, principali effetti sulla politica e le dinamiche salariali ipotizzati dagli studiosi (Janssen-Mermet 2003: 667-68):

- a) una intensificata competizione tra le economie nazionali, non più aggiustabile attraverso la svalutazione della moneta, che avrebbe imposto politiche di moderazione salariale a livello nazionale. Di qui una tendenza verso un maggior coordinamento della contrattazione collettiva all'interno di ciascun Paese, tendenza anticipata dai patti sociali sviluppatasi in molti Paesi nella fase preparatoria della moneta unica;
- b) lo spostamento della politica monetaria a livello europeo a fronte del permanere della politica salariale a livello nazionale avrebbe potuto aprire spazi a comportamenti di *free riding* da parte dei sindacati nazionali. Di qui la necessità di un coordinamento della politica salariale a livello sovranazionale;
- c) la creazione di un'unica area monetaria avrebbe portato con sé cambiamento profondi nella struttura settoriale dell'economia, con la corrispondente necessità di essere accompagnata, per evitare disoccupazione strutturale, da un aumento delle differenziazioni salariali tra settori e aree geografiche, ottenibili attraverso un marcato decentramento della contrattazione collettiva.

Coordinamento nazionale, coordinamento sovranazionale e decentralizzazione della contrattazione (senza coordinamento) sono dunque i tre effetti che erano stati ipotizzati sulla contrattazione salariale e collettiva in genere. Quale dei tre ha prevalso?

Il primo effetto, nella forma di accordi o patti sociali competitivi a livello nazionale, ha registrato un forte sviluppo in molti Paesi negli anni novanta, ovvero nel periodo preparatorio alla introduzione della moneta unica, quando il problema principale per molte economie era il rientro dai livelli elevati di inflazione di inizio decennio, incompatibili con quanto concordato a Maastricht. I patti sociali nazionali – in Olanda, Irlanda, Italia, Portogallo (Fajertag-Pochet 1997 e 2000) - ed altre forme di revisione dei sistemi di determinazione delle retribuzioni, per via legislativa (Belgio) o contrattuale (Finlandia, Svezia), hanno tutti prodotto un maggiore coordinamento della contrattazione collettiva, a sua volta portatore di moderazione salariale. Se si considera la dinamica dei salari sia nominali che reali nell'area-euro dall'inizio degli anni '90 al 2003, si nota un netto rallentamento delle variazioni annuali. La crescita dei salari nominali era intorno al 7% nel 1991 e 1992, è scesa al 4% nel 1993, a 1,3% nel 1998, per poi riprendere a salire leggermente e stabilizzarsi poco al di sotto del 3% nei primi

---

economici e finanziari e dal Consiglio dei ministri finanziari, lasciando ai margini sindacati e BCE. Il Dialogo Macroeconomico introdotto dal vertice di Colonia del 1999 coinvolge invece anche i rappresentanti della BCE, delle banche centrali non appartenenti all'area euro, le Parti sociali, la Commissione e il Consiglio, in due incontri annuali in cui viene discusso – senza alcun effetto vincolante per le parti interessate - il contributo che ciascun attore può fornire alla crescita non inflazionistica dell'economia europea. E' una forma di *soft co-ordination* della politica economica che potrebbe essere utile, secondo i sindacati europei, a rassicurare la BCE sulle politiche salariali perseguite dai sindacati in modo da permettere una politica monetaria meno restrittiva (Watt-Hallwirth 2003: 630).

anni 2000. Per parte sua, la dinamica delle retribuzioni reali dal 3% circa del 1992 è rapidamente scesa intorno allo 0 o addirittura in zona negativa tra il 1993 e 1998, per tornare a salire negli ultimi 5 anni tra lo 0,5% e 1% circa. In breve, il modello dei patti sociali e della centralizzazione/coordinamento a livello nazionale della contrattazione salariale si è rivelato molto efficace ai fini del processo di disinflazione dell'economia europea necessario per l'avvio della moneta unica.

A partire dall'introduzione dell'euro, tuttavia, la pratica dei patti sociali è andata in parte indebolendosi, talvolta sotto la spinta degli stessi datori di lavoro, insoddisfatti dell'eccessiva rigidità e centralizzazione del sistema.

D'altro canto quel modello conteneva alcuni rischi di "competizione tra regimi di relazioni industriali", tempestivamente segnalati da alcuni studiosi (in particolare Streeck 1990; 1991-3 e 2000) nonché, a partire dalla metà del decennio passato, da alcune importanti organizzazioni sindacali e dalla stessa Confederazione sindacale europea (v. paragr. 3.3). Rischi che avrebbero potuto arrivare a forme di *wage* e *social dumping* tra i vari sistemi nazionali, con una spirale al ribasso delle condizioni di lavoro e retributive, alla lunga controproducente (in termini di crescita e di occupazione) per l'economia dell'area-euro nel suo complesso.

Di qui, verso la fine degli anni novanta la strategia e vari tentativi da parte degli stessi sindacati di un maggiore coordinamento sovranazionale delle politiche contrattuali tra i vari Paesi, specie in termini di dinamica (non di livelli) delle condizioni retributive, raccomandando ai sindacati nazionali una "formula salariale" che sommasse al recupero dell'inflazione anche una quota degli incrementi di produttività, più una eventuale quota destinata a scopi redistributivi del reddito (negli anni novanta la quota del prodotto nazionale destinata al lavoro dipendente è sensibilmente scesa rispetto ai due decenni precedenti in molti Paesi europei e nella Ue nel suo complesso; v. ad es. EIRO 2000, Tab. 3).

In effetti, dal 1999 la dinamica sia dei salari nominali che reali ha registrato una moderata ripresa, ancorché piuttosto contenuta nonostante il sensibile aumento dell'inflazione nel 2001. In particolare, la crescita dei salari reali nell'area-euro nella fase di sviluppo 1997-2000 sarebbe stata di quasi tre volte inferiore che nella precedente fase di sviluppo 1987-90, pur in presenza di una più marcata diminuzione del tasso di disoccupazione. E in tutti gli anni dal 1999 al 2003, con la sola eccezione del 2001, la dinamica salariale sarebbe rimasta al di sotto (talvolta sensibilmente) della formula suggerita dai sindacati europei (inflazione + produttività). Circostanze che, secondo alcuni studiosi, evidenziano entrambe il già ricordato mutamento strutturale nel processo di formazione dei salari che l'euro ha portato con sé (Janssen, Mermet 2003: 675-77).

### ***3.2 L'impatto sulle politiche occupazionali e del mercato del lavoro***

Il processo di unione monetaria e l'introduzione dell'euro, con i conseguenti vincoli sulla politica monetaria e di bilancio, hanno portato in primo piano, oltre che di quella salariale, anche l'importanza delle politiche occupazionali e del mercato del lavoro. L'impatto dell'euro si è manifestato dapprima nella spinta ad un maggior coordinamento a livello comunitario delle politiche occupazionali, sia pure in un quadro di minore vincolatività della politica economica e monetaria (cosiddetta strategia di

Lussemburgo); e successivamente (dal 2002) in un tentativo di meglio coordinare la stessa politica occupazionale e del mercato del lavoro con quella economica.

E' del novembre 1997 (Consiglio straordinario di Lussemburgo) il lancio della cosiddetta "strategia europea per l'occupazione" entrata nel suo settimo anno di applicazione. Come noto, la strategia si articolava lungo una serie di passaggi così riassumibili:

- a. emanazione annuale (in autunno), da parte della Commissione, di *Employment Guidelines* indirizzate agli Stati Membri, articolate intorno ai quattro "pilastri" fondamentali della occupabilità, adattabilità, imprenditorialità e pari opportunità;
- b. recepimento delle linee-guida da parte dei singoli Paesi all'interno di Piani d'azione nazionali sull'occupazione (NAP, National Action Plans), da inviare alla Commissione per la valutazione;
- c. esame e valutazione dei piani nazionali da parte della Commissione e del Consiglio, i quali elaborano annualmente un *joint employment report* sull'implementazione delle linee-guida da parte degli Stati Membri, e, nel caso ritenuto necessario, predispongono raccomandazioni ai singoli Paesi sui miglioramenti possibili della loro azione in materia di politiche per l'occupazione.

Scopo della Strategia era quello di dotare l'Unione di una politica in materia occupazionale e di mercato del lavoro, da affiancare e integrare alla politica monetaria e di bilancio fissate a Maastricht e nel Patto di Stabilità e Crescita, sia pure senza un equivalente grado di vincolatività. La sua attuazione viene affidata al cosiddetto "metodo di coordinamento aperto" (open method of co-ordination, OMC), basato non su standard obbligatori e vincolanti da rispettare bensì sull'indicazione di linee-guida e benchmarking, la *peer review*, la circolazione delle informazioni, un processo di confronto e di apprendimento reciproco, l'imitazione delle migliori pratiche, e altri simili meccanismi.

A definire i concreti obiettivi occupazionali ha concorso in maniera decisiva il Consiglio Europeo di Lisbona del marzo 2000, nel quadro di una strategia di modernizzazione economica e sociale di lungo respiro volta a fare dell'Europa nel decennio successivo "l'economia della conoscenza più competitiva e dinamica al mondo, in grado di realizzare una crescita economica sostenibile, con maggiori posti di lavoro di migliore qualità ed un maggior livello di coesione sociale". In questo ambito, integrati anche dal successivo Consiglio europeo di Stoccolma del marzo 2001, furono indicati precisi obiettivi per il mercato del lavoro europeo da raggiungere entro il 2010 (con obiettivi intermedi entro il 2005), quali:

- un tasso di occupazione complessivo del 70% (67% nel 2005);
- un tasso di occupazione femminile del 60% (57% entro il 2005);
- un tasso di occupazione del 50% nella fascia dei lavoratori tra i 55 e 64 anni di età.

La stessa strategia europea per l'occupazione prevedeva una verifica dopo un ciclo quinquennale di applicazione, nella convinzione che già in cinque anni si potessero raggiungere risultati significativi. Tale verifica ha preso avvio nel luglio 2002, con una importante *Comunicazione* della Commissione avente come titolo *Taking stock of five years of the European employment strategies* (COM(2002)0416), che ha aperto un dibattito preparatorio alla revisione della strategia stessa culminato nel Consiglio di

Tessalonica del luglio 2003, con l'approvazione di linee guida di riforma per il periodo 2003-2006.

Nella *Comunicazione* del 2002 si prende atto dei discreti successi della strategia di Lussemburgo, ma si mettono in luce anche significativi ritardi sulla strada del conseguimento degli obiettivi di Lisbona.

Dal lato positivo vengono indicati:

-un incremento di oltre 10 milioni di posti di lavoro (+6,5%) tra il 1997 e 2001, di cui 6 milioni occupati da donne; un incremento che è però molto rallentato nel 2002 e 2003 (pur arrivando a 11,5 milioni nel 2003), a causa della debolezza dell'economia europea (v. Employment Taskforce, 2003);

-una diminuzione della disoccupazione di oltre 4 milioni di unità fino al 2001, cioè di circa il 25% dei 17 milioni di disoccupati del 1997, con una ripresa tuttavia nel 2002 e 2003 sia nella euro-zone che nella EU15;

-un aumento della partecipazione al mercato del lavoro di quasi 5 milioni di unità, in maggioranza donne. In tal modo, il tasso di occupazione è salito dal 60,7% del 1997 al 64,3% del 2002, con la previsione di un leggero aumento fino al 65% nel 2005 (l'obiettivo intermedio fissato a Lisbona era 67%); e quello femminile dal 50,8% del 1997 al 55,6% del 2002 (Employment Taskforce, 2003, p. 13 e p. 15).

Tra gli aspetti positivi la Commissione sottolinea ancora un declino nella disoccupazione strutturale, un miglioramento nell'elasticità tra crescita economica e crescita occupazionale, un miglioramento, negli anni '90 rispetto al decennio precedente, della reazione dell'occupazione e della partecipazione al mercato del lavoro con i miglioramenti dell'economia europea. Sia secondo la Comunicazione della Commissione che secondo il *Rapporto* della Employment Taskforce (2003, p. 14), questi andamenti sono in forte contrasto con quelli dell'esperienza degli anni '80 e '90, e confermano che, dove le riforme sono state intraprese, hanno dato buoni frutti. Questi risultati confermerebbero anche la bontà e l'efficacia del metodo del coordinamento aperto, esteso dal campo delle politiche occupazionali anche a quello delle pensioni e delle politiche per l'inclusione sociale.

Nel rapporto annuale del 2002 sulla *Occupazione in Europa*, la Commissione richiama alcuni dei fattori che hanno permesso il miglioramento della performance del mercato del lavoro, tra i quali la moderazione salariale e una serie di accordi salariali "*employment-friendly*",

Tuttavia vengono anche sottolineate persistenti debolezze e preoccupazioni, notevolmente intensificatesi nell'ultimo anno e richiamate con forza nel "*tripartite social summit*" straordinario tenuto a Bruxelles l'11 dicembre 2003, alla vigilia del Consiglio europeo, presieduto congiuntamente dal presidente di turno dell'Unione, Silvio Berlusconi, e dal presidente della Commissione, Romano Prodi.

Tra le persistenti debolezze del mercato del lavoro vengono segnalate:

-la disoccupazione ancora intorno o sopra i 13 milioni, circa l'8% per la EU15 nel dicembre 2003 e 8,8% nella euro-zone;

-le difficoltà nel raggiungere gli obiettivi di Lisbona in tema di tasso complessivo di occupazione e tasso di occupazione per i lavoratori anziani: è stato stimato che questo comporterebbe la creazione di circa 15,4 milioni di posti di lavoro entro il 2010 di cui 7,4 per lavoratori anziani; stime sostanzialmente confermate anche nel *Rapporto* della Taskforce on Employment del novembre 2003;

- un persistente scarto di produttività del lavoro tra l'economia europea e quella USA;
- marcate differenze regionali nella performance del mercato del lavoro;
- persistenti problemi in termini di disoccupazione giovanile e disoccupazione di lunga durata.

Alla luce di queste considerazioni, la Commissione indica tre sfide e suggerisce alcuni adattamenti nella strategia europea per l'occupazione.

Le sfide, riprendendo gli obiettivi di Lisbona e Stoccolma, sono di: i) aumentare il tasso di occupazione fino al 70% (alcuni Paesi già lo superano, come Svezia, Danimarca, Olanda e Gran Bretagna, mentre altri ne sono molto lontani, tra cui Italia, Grecia, Spagna e Belgio); ii) di migliorare la qualità del lavoro e la produttività, rimasta largamente indietro rispetto ad altre aree economiche (v. Usa); iii) di promuovere un mercato del lavoro inclusivo. Queste sfide ed obiettivi vengono precisati anche nel *Rapporto* della Taskforce on Employment del novembre 2003, dove si insiste anche sull'importanza delle politiche di *active ageing* volte ad aumentare il tasso di occupazione dei lavoratori anziani (solo 4 Paesi, Svezia, Danimarca, Regno Unito e Portogallo, superano attualmente la soglia del 50% come tasso di occupazione per questa fascia). Il Rapporto raccomanda di elevare l'età media in cui i lavoratori escono dalle forze di lavoro, la riduzione dei costi non salariali dei lavoratori a bassa retribuzione e insiste sulla necessità di miglioramenti sostanziali nella produttività.

Tra gli adattamenti, senza modificare la struttura di fondo della Strategia europea per l'occupazione, vengono suggeriti alcuni aggiustamenti sia negli obiettivi, insistendo maggiormente su quelli più lontani dai target di Lisbona, che nelle procedure e nel metodo di implementazione, divenuto con il tempo troppo complesso. A tale proposito viene avviata una parziale riforma delle procedure di preparazione delle *Employment Guidelines* e dei successivi Piani Nazionali per l'Occupazione, passando dai 4 pilastri articolati in una pluralità di azioni e ancora più numerosi sotto-capitoli, ad uno schema più semplificato e orientato ai risultati, concentrato su una strategia di medio termine e su poche priorità enucleate in chiari obiettivi.

Nel settembre 2002 la Commissione ha emanato anche una importante Comunicazione (COM(2002) 487 final) per allineare e coordinare, a partire dall'autunno del 2003, i cicli annuali della politica dell'occupazione con quelli della politica economica, coordinando tra loro, non solo nelle scadenze temporali, le Linee guida di politica economica, le Linee guida per l'occupazione e le Raccomandazioni sull'occupazione. Una volta a regime le nuove procedure, l'Employment Report continuerà ad essere pubblicato nell'autunno di ciascun anno, ma le Raccomandazioni della Commissione agli Stati Membri e la Guidelines usciranno separatamente nella primavera di ciascun anno, dopo l'annuale Consiglio europeo di primavera.

### ***3.3 Gli orientamenti delle Parti sociali***

Anche nel 2002 e 2003 sia la politica salariale che quella occupazionale e del mercato del lavoro sono state costantemente oggetto di attenzione da parte delle Parti sociali, specie dei sindacati.

La preoccupazione principale dei sindacati europei, in continuità con posizioni elaborate già dalla seconda metà degli anni '90, riguardava l'attivazione di vari meccanismi di coordinamento della contrattazione collettiva a livello sovranazionale, come reazione

alle crescenti pressioni sulle retribuzioni prodotte nel nuovo contesto della moneta unica. Sul piano delle politiche occupazionali, i sindacati, oltre alla consueta attenzione a coniugare flessibilità e sicurezza, hanno esercitato una pressione sulla Commissione e sulla Banca Centrale Europea volta a favorire l'adozione di politiche economiche e monetarie più favorevole allo sviluppo e alla crescita dell'occupazione stessa. A tale proposito è interessante sottolineare come il coordinamento sovranazionale della contrattazione salariale sia volto, almeno nell'impostazione della Confederazione sindacale europea, non solo ad evitare fenomeni di *wage* e *social dumping*, nocivi per lo sviluppo dell'economia comunitaria nel suo complesso, ma anche ad assicurare incrementi retributivi compatibili con l'obiettivo di stabilità dei prezzi stabilito dalla Banca Centrale, in modo da indurla a politiche monetarie meno penalizzanti della crescita economica e occupazionale.

La ricostruzione del processo che, negli anni novanta, ha portato a iniziative di coordinamento sovranazionale della contrattazione collettiva è già stata fatta nel dettaglio nel *Rapporto* precedente, ricordando anche le (perduranti) difficoltà di tale processo (Cnel, 2002, pp. 44-60). Qui basta richiamare le iniziative e tappe principali, per poi fermarci sugli sviluppi del 2002 e 2003.

Prima a muoversi in direzione di un coordinamento sovranazionale della contrattazione collettiva è stata la Federazione europea dei lavoratori metalmeccanici (FEM), con un documento del 1993 che invitava i sindacati affiliati a contrastare possibili fenomeni di *wage dumping* difendendo il potere d'acquisto delle retribuzioni (quindi implicitamente prendendo come target di riferimento degli incrementi retributivi da perseguire nella contrattazione almeno il tasso di inflazione). La FEM ha continuato la sua attività in questa direzione anche negli anni successivi, istituendo uno specifico Comitato per il coordinamento della contrattazione collettiva e una apposita databank (Eucoba) e rafforzando la 'formula salariale europea' per includere, oltre alla compensazione dell'inflazione, anche una "quota equilibrata" della produttività, più eventuali obiettivi redistributivi. Dal 1998 la FEM tiene inoltre periodiche Conferenze sulla contrattazione collettiva, nelle quali viene fatto il punto sul rispetto della *wage formula* a livello nazionale e sulle difficoltà che si incontrano. Un recente rapporto del Comitato di coordinamento della contrattazione collettiva su *EMF Coordination Rule in Action: Experiences from 1999 to 2002* sottolinea come, mentre nel 1999 la maggioranza dei Paesi fosse in linea con la *wage formula*, cioè incrementi retributivi uguali o al di sopra di inflazione+produttività (10 in linea contro 5 non in linea, cioè al di sotto della formula), nel 2001 e 2002 tale numero è sceso rispettivamente a 7 e 6. Nel 2002, in particolare, tra i Paesi per i quali i dati erano disponibili, con risultati al di sotto della formula sono stati Olanda, Italia, Grecia e Svezia, mentre in linea con la formula sono risultati Belgio, Germania, Austria, Norvegia e Portogallo.

Nel 1997 l'esempio della FEM è stato seguito dal cosiddetto "Gruppo di Doorn", ovvero dalle Confederazioni sindacali nazionali di Belgio, Olanda, Lussemburgo e Germania (con talvolta una partecipazione anche della Francia), riunitesi nella cittadina di Doorn dopo l'approvazione in Belgio della legge sulla competitività nazionale che obbliga a limitare gli incrementi retributivi nel Paese alla media degli aumenti nei Paesi confinanti. Anche il Gruppo di Doorn tiene incontri periodici, in genere annuali, al termine dei quali viene approvata una "Dichiarazione" che fa il punto sull'esperienza svolta e suggerisce raccomandazioni per l'anno successivo. L'ultimo incontro risale al dicembre 2003. Il documento conclusivo riconosce che nel 2003 il Belgio è stato al di sotto della formula, diversamente dal 2001 e 2002, mentre Germania e Olanda

sarebbero stati al di sopra della Doorn guideline nel 2003. Nella media 1999-2003, tuttavia, la dinamica delle retribuzioni contrattuali è rimasta al di sotto della formula in tutti i Paesi del gruppo, eccetto il Lussemburgo. Pur sottolineando la differenza tra *wage settlements* e *wage increases*, anche il Gruppo di Doorn riconosce la difficoltà di applicare con regolarità la formula, e quindi auspica un rafforzamento del coordinamento.

Iniziative di coordinamento simili sono state adottate anche da altre federazioni sindacali europee, come ad esempio i tessili, agricoltura e alimentari e i chimici.

Ultima, ma non certo per importanza, è l'iniziativa della Confederazione sindacale europea nel IX Congresso, di istituire un Comitato per il coordinamento della contrattazione collettiva nell'intera Comunità. Tale iniziativa si segnala perché allarga, in maniera significativa e ambiziosa, gli obiettivi dell'azione di coordinamento. Non solo prevenire fenomeni di *social* e *wage dumping* e eccessive restrizioni salariali, ma anche aiutare la Confederazione nelle discussioni sulla politica salariale nel quadro del cosiddetto "Processo di Colonia" avviato nel 1999 (dialogo macro-economico), nonché assicurare che il processo di recupero economico dei nuovi Paesi entranti nell'Unione sia accompagnato da un miglioramento delle retribuzioni reali e delle condizioni di vita dei lavoratori.

Il Comitato per il coordinamento della contrattazione collettiva si riunisce 2 volte l'anno e produce un Rapporto annuale ed una ipotesi di "Risoluzione" che verrà poi sottoposta per l'approvazione al Comitato esecutivo della Confederazione.

La prima Risoluzione, del dicembre 2000, adattava i seguenti principi per l'azione di coordinamento:

- incrementi salariali tali da compensare l'inflazione;
- una quota sostanziale degli incrementi medi di produttività;
- il possibile utilizzo di una parte della produttività per obiettivi di tipo qualitativo (ad esempio riduzione dell'orario);
- la possibile considerazione di altri parametri e criteri per determinare gli incrementi retributivi (esempio i margini di profitto);
- l'importanza di aspetti qualitativi legati alla Strategia di Lisbona, quali le pari opportunità e l'eguaglianza "di genere", la formazione, le basse retribuzioni.

Al di là di questi principi, non significativamente diversi da quelli adottati anche dalle altre iniziative, risulta rilevante e innovativo il proposito della CES di utilizzare il coordinamento della contrattazione anche per garantire la stabilità dei prezzi (v. *Risoluzione* della fine del 2002), visto come strumento per 'rassicurare' la Banca Centrale Europea e per indurla a politiche monetarie meno prudenti e restrittive e più favorevoli alla crescita dell'occupazione. Il *Rapporto* del 2003 (CES 2003) riprende e rafforza questo approccio, sottolineando nella sua parte conclusiva che "evitare il wage dumping è uno degli obiettivi" (enfasi aggiunta) dell'iniziativa della Confederazione, mentre un altro obiettivo è "di giocare un ruolo come sindacati nella discussione sulle politiche macro-economiche in Europa", nella convinzione che sia necessario "un policy mix macroeconomico in cui politiche fiscali, monetarie e salariali lavorano congiuntamente per tenere sotto controllo l'inflazione e al tempo stesso garantire una elevata crescita e un'espansione dell'occupazione" (CES 2003, p. 31). A tale proposito il *Rapporto* sottolinea come negli anni tra il 2000 e 2003 la negoziazione salariale nell'area-euro abbia risposto con moderazione all'aumento dell'inflazione negli stessi anni (più che raddoppiata dal 1999, trascinata anche dall'aumento del prezzo del petrolio), con incrementi nominali solo di poco superiori e incrementi reali nulli nel

2000 e inferiori all'1% negli anni successivi. Il Rapporto prosegue denunciando la politica eccessivamente restrittiva che avrebbe adottato la BCE, nonostante tale moderazione abbia permesso che l'inflazione non si propagasse.

Nel corso degli ultimi due anni la CES ha quindi attribuito crescente importanza al Dialogo Macroeconomico nell'ambito del cosiddetto Processo di Colonia (Consiglio europeo del 1999), e in questo quadro anche al rapporto con la Banca Centrale Europea (v. il rapporto di Peter Coldrick, segretario confederale della Confederazione, *The ETUC-ECB Relationship*, Bruxelles, aprile 2002).

Sia il Dialogo Macroeconomico che il rapporto con la BCE sono visti come strumentali alla affermazione a livello comunitario di un *policy mix* macroeconomico funzionale a più elevati tassi di sviluppo e al perseguimento degli obiettivi occupazionali del Processo di Lisbona entro il 2010.

Significative in tale direzione le posizioni assunte dalla CES con riferimento al processo di revisione della Strategia Europea per l'occupazione avviato nel 2002 (v. sopra), e le osservazioni inviate in merito alla Commissaria per l'Occupazione Anna Diamantopoulou.

#### **4. Le Direttive 2001/86/Ce e 2002/14/Ce sul coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori nella Società Europea e sull'informazione e la consultazione nelle imprese nazionali**

##### ***4.1 I contenuti delle Direttive***

Tra la fine del 2001 e i primi mesi del 2002 sono state approvate due Direttive europee in parte ispirate alla medesima finalità - di promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa - ma piuttosto diverse per oggetto specifico della regolazione, platea di imprese a cui sono indirizzate, tecnica regolativa e probabilmente anche per il possibile impatto sulle relazioni industriali dei diversi Paesi.

La prima e più importante e innovativa nel contenuto, in quanto prevede per la prima volta in normative europee un riferimento preciso alla partecipazione in senso proprio dei lavoratori nell'impresa. Ad essa dedicheremo dunque lo spazio maggiore in questa presentazione, sebbene non sia qui possibile entrare nei dettagli tecnici del testo, peraltro, a parere di molti osservatori, oltremodo complicati (Biagi, 2003; Baglioni, 2003; Guarriello, 2003; Bordogna, 2003).

Anche la seconda è confermativa di una impostazione di tipo partecipativo ormai piuttosto consolidata nelle relazioni industriali europee. Essa ha una portata meno innovativa, essendo le procedure di informazione e di consultazione dei lavoratori nell'impresa prassi diffuse nelle relazioni sindacali, anche se non sempre diritti codificati nella legislazione nazionale.

Quanto al possibile impatto sulle relazioni industriali, tuttavia, le posizioni potrebbero rovesciarsi, per le ragioni che vedremo nei paragrafi successivi.

#### 4.1.1 La Direttiva sul coinvolgimento e la partecipazione dei lavoratori nella Società Europea

La prima Direttiva, dell'ottobre 2001, che completa lo Statuto della società europea (SE) per quanto riguarda il coinvolgimento dei lavoratori (e da esaminarsi in stretta integrazione con il Regolamento del Consiglio sulla Società per azioni europea stessa<sup>4</sup>), regola il coinvolgimento dei lavoratori nelle SE nelle tre modalità -a intensità crescente- dell'informazione, della consultazione e della partecipazione in senso proprio<sup>5</sup>.

Nel testo della Direttiva in esame, il termine 'partecipazione' assume una valenza più specifica e tecnica rispetto a quella spesso in uso nel linguaggio corrente, riferendosi ad una forma particolare tra quelle possibili di coinvolgimento dei lavoratori. La Direttiva, infatti, specificando (art. 2, lettera h) che per coinvolgimento dei lavoratori si intende "qualsiasi meccanismo mediante il quale i rappresentanti dei lavoratori possono esercitare un'influenza sulle decisioni che devono essere adottate nell'ambito della società", distingue tre modalità specifiche: l'informazione, la consultazione, la partecipazione. La prima modalità, dell'informazione, relativa a problemi che riguardano la stessa SE e qualsiasi affiliata situata in un altro Stato membro, impone che sia assicurata ai rappresentanti dei lavoratori con modalità tali da consentire di procedere ad una valutazione del possibile impatto delle informazioni fornite e a preparare eventuali consultazioni. La seconda modalità, della consultazione, consiste nell'apertura di uno scambio e di un dialogo tra i rappresentanti dei lavoratori e l'organo competente della SE, e nell'eventuale espressione di un parere da parte dei rappresentanti dei lavoratori circa le misure previste, del quale parere il processo decisionale interno della SE può tenere conto. Infine, la partecipazione consiste nell'influenza dell'organo di rappresentanza dei lavoratori nelle attività di una società attraverso "il diritto di eleggere o designare alcuni membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società, o il diritto di raccomandare la designazione di alcuni o tutti i membri dell'organo di vigilanza o di amministrazione della società e/o di opporvisi" (art. 2, k).

Come si vede, è quest'ultima che esprime la forma più intensa di coinvolgimento, e quella che più si avvicina al modello tedesco della codeterminazione (Baglioni, 2003). Essa costituisce anche l'elemento più innovativo e potenzialmente di grande portata della Direttiva in esame, dal momento che per la prima volta una norma comunitaria - non semplicemente un documento di studio o una raccomandazione di *policy*- si spinge oltre il solo livello dell'informazione e della consultazione, già conosciuto in molti sistemi di relazioni industriali nazionali, per prevedere esplicitamente il diritto di *partecipazione* in senso proprio dei lavoratori.

Il Regolamento sullo statuto di SE stabilisce (art. 12) che la previsione di istituti inerenti il coinvolgimento dei lavoratori costituisce un requisito indispensabile della Società Europea. Un'impresa non può registrarsi come SE:

- se non è stato preliminarmente raggiunto un accordo sulle modalità di coinvolgimento dei lavoratori nell'impresa stessa, secondo le modalità previste dall'art. 4 della Direttiva;
- ovvero se la delegazione speciale di negoziazione da parte dei lavoratori (organismo analogo a quello previsto dalla Direttiva sui Comitati aziendali europei) non ha preso la

<sup>4</sup> Regolamento 2157/2001/CE del Consiglio, approvato l'8 ottobre 2001.

<sup>5</sup> Questo paragrafo e i paragrafi 4.2 e 4.3 riprendono in vari punti Bordogna, 2003.

decisione (secondo le previsioni dell'art. 3, 6 della Direttiva) di non aprire i negoziati con gli organi aziendali competenti o di porre termine a negoziati in corso, scegliendo di avvalersi delle norme in materia vigenti negli Stati membri in cui la SE in questione abbia dei lavoratori (opzione non percorribile però per SE che nascono per trasformazione di imprese con previgenti diritti di partecipazione);

- o infine se è scaduto il periodo di negoziazione (6 mesi, estendibili a 12) senza che sia stato raggiunto un accordo, nel qual caso si applicano le “disposizioni di riferimento” previste dall'art. 7 della Direttiva e dall'Allegato alla Direttiva stessa, con modalità articolate a seconda che la SE nasca “per trasformazione” di una precedente società di diritto nazionale, “per fusione” tra due o più società per azioni o attraverso creazione di una *holding*.

La distinzione tra le diverse modalità con cui viene costituita una SE è importante perché, a seconda dei vari casi, vi sono possibilità più o meno stringenti di modificare in peggio i diritti di coinvolgimento e di partecipazione dei lavoratori in vigore nelle imprese che danno vita alla stessa SE. In particolare, la Direttiva pone paletti invalicabili in caso di costituzione di SE per trasformazione, ovvero prescrive che il coinvolgimento dei lavoratori “sia in tutti i suoi elementi di livello quantomeno identico” a quello preesistente. E prevede vincoli non facilmente aggirabili, anche se più articolati, in caso di costituzione di una SE per fusione o attraverso creazione di una *holding*<sup>6</sup>.

In breve, senza entrare nel dettaglio del percorso alquanto complicato previsto dalla Direttiva (v. in proposito Guarriello 2003; Baglioni 2003), essa sembra presentare maglie forse meno larghe di quanto si ritenesse nei primi commenti, sebbene alcuni aspetti dipendano dalle concrete modalità di trasposizione nelle legislazioni nazionali. La stessa possibilità di *opting out* contenuta nell'art. 7(3) - ovvero la possibilità di prevedere da parte degli Stati membri la non applicabilità per le SE registrate nel loro territorio delle disposizioni di riferimento relative alla partecipazione in senso proprio, contenute nella parte terza dell'Allegato alla Direttiva - riguarda solo il caso di SE costituite per fusione. Questa possibilità deve fare i conti con l'art. 12 (3) del Regolamento, secondo il quale, anche in questo caso, la SE deve comunque negoziare un accordo sulle forme di coinvolgimento dei lavoratori nei termini dell'art. 4 della Direttiva, inclusi i diritti di partecipazione, a meno che nessuna delle imprese partecipanti deve avere avuto in precedenza diritti in materia.

#### **4.1.2 La Direttiva sull'informazione e consultazione**

La seconda Direttiva riguarda l'istituzione di un quadro generale relativo all'informazione e alla consultazione dei lavoratori nelle imprese nazionali, ma non parla di partecipazione in senso stretto. Il suo contenuto è quindi più limitato di quello della Direttiva precedente. La platea a cui si rivolge sono le imprese che impiegano in uno Stato membro almeno 50 addetti o gli stabilimenti che impiegano in uno Stato

---

<sup>6</sup> Fatta salva la possibilità, per i singoli stati, (non illimitata) di *opting out* prevista dall'art. 7 (3) in fase di trasposizione, l'obbligo della partecipazione, secondo le modalità previste dalle disposizioni di riferimento, è previsto anche per le SE costituite per fusione o costituite attraverso creazione di una *holding* dove preesistevano in una o più delle società partecipanti diritti di partecipazione comprendenti rispettivamente almeno il 25% e il 50% del numero complessivo dei lavoratori delle società partecipanti alla costituenda SE.

membro almeno 20 addetti. Una platea presumibilmente più ampia, almeno per numero di imprese/stabilimenti, di quella della Direttiva precedente, anche se non necessariamente per numero di lavoratori interessati. Secondo alcuni osservatori diversa è anche la tecnica regolativa adottata, in quanto si potrebbe considerare questa come una direttiva di armonizzazione classica, che definisce standard minimi inderogabili di applicazione (le soglie dei 50 e 20 dipendenti), e che non concede *opting out*.

Sono previste tuttavia deroghe nei tempi di applicazione in alcuni casi specifici. In particolare (art. 10), qualora in uno Stato membro, alla data di entrata in vigore della Direttiva, non esista “un regime legale, generale e permanente di informazione e consultazione dei lavoratori, né un regime legale, generale e permanente di rappresentanza dei lavoratori sul luogo di lavoro che consenta ai lavoratori di essere rappresentati a tale scopo”, l’applicazione della Direttiva può essere limitata alle “imprese che impiegano almeno 150 addetti o agli stabilimenti che impiegano almeno 100 addetti fino al 23 marzo 2007”, e “ imprese che impiegano almeno 100 addetti o agli stabilimenti che impiegano almeno 50 addetti” fino al 23 marzo 2008. Anche il Governo italiano ha sottoposto alla Commissione la richiesta di poter usufruire di una dilazione dei termini per l’applicazione della Direttiva ai sensi dell’articolo ora richiamato.

Lo scopo dell’estensione di tali diritti anche ad imprese di dimensioni relativamente piccole, come specificato in un lungo *considerando* (7), è di “intensificare il dialogo sociale e le relazioni di fiducia nell’ambito dell’impresa per favorire l’anticipazione dei rischi, sviluppare la flessibilità dell’organizzazione del lavoro e agevolare l’accesso dei lavoratori alla formazione nell’ambito dell’impresa in un quadro di sicurezza, promuovere la sensibilizzazione dei lavoratori alle necessità di adattamento, aumentare la disponibilità dei lavoratori ad impegnarsi in misure e azioni intese a rafforzare la loro occupabilità, promuovere il coinvolgimento dei lavoratori nella conduzione dell’impresa e nella determinazione del suo futuro, nonché rafforzare la competitività dell’impresa”.

## ***4.2 I problemi della fase traspositiva***

Secondo quanto previsto dalle stesse Direttive, la prima, sulla SE, deve essere recepita dagli Stati Membri entro l’8 ottobre 2004, la seconda, sull’informazione e la consultazione, entro il 23 marzo 2005. Le due Direttive si differenziano anche per le difficoltà ed anche i dilemmi che potrebbero emergere nella fase traspositiva, circostanza, questa, che potrebbe influire anche sull’impatto potenziale delle Direttive sulle relazioni industriali.

Per la seconda Direttiva non sembrano esservi grandi dilemmi da affrontare: salvo la possibilità di deroghe nei tempi di applicazione già richiamate, le soglie dimensionali minime sono fissate in maniera inderogabile e la sola possibilità di scelta a livello nazionale sarebbe di scegliere un campo di applicazione che si spinge ad imprese ancora più piccole. Una opzione che difficilmente verrà percorsa.

Assai più problematica invece la situazione che si prospetta nella Direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società per azioni europea. Qui le possibilità di scelta a livello nazionale, potenzialmente dilemmatiche, sono maggiori, sia con riferimento al contenuto concreto da assegnare alla partecipazione in senso stretto, sia

riguardo alla possibilità di esercitare l'*opting out* dalla partecipazione stessa, pur a certe, limitate condizioni.

Le ragioni del dilemma sono presto dette. Nel caso della Direttiva in questione la platea delle imprese potenzialmente interessate è molto ampia, visto che la soglia minima di capitale richiesta per la registrazione di un'impresa come SE è alquanto contenuta (120 mila euro, 240 milioni circa di vecchie lire, come specificato nell'art. 4,2 del Regolamento). Non vi è però, naturalmente, alcun obbligo di registrazione come SE, essendo solo un'opzione che le molte imprese europee con i requisiti richiesti sono libere di esercitare o meno. L'esercizio di tale opzione dipende, a sua volta, da un calcolo di convenienza, da un confronto tra costi e benefici della scelta in questione. I benefici, secondo quanto suggerito dalla stessa Commissione, vanno riferiti alla possibilità, per imprese presenti in più di un Paese membro, di operare sulla base di un unico sistema di regole ed un sistema unitario di contabilità e gestione, con risparmi di costi amministrativi e legali, nonché una maggiore flessibilità per varie operazioni sul mercato e in caso di ristrutturazioni. Più incerti sono i vantaggi sotto il profilo fiscale e finanziario: il Regolamento contiene alcuni incentivi in questo senso ma, allo stato, non sono così forti da far pensare che ci sia una corsa delle imprese dotate dei requisiti a registrarsi come Società europea.

Tra i costi potenziali possono rientrare quelli relativi all'"intensità" del modello di coinvolgimento e partecipativo che la registrazione come SE in un determinato Paese comporta. Costi soprattutto organizzativi, in termini di rallentamento del processo decisionale e della gestione in generale, con effetti possibili sulla flessibilità e rapidità di adeguamento ai mutamenti richiesti dalle circostanze di mercato. Da questa sequenza di decisioni interconnesse deriva la posizione dilemmatica in cui possono trovarsi gli Stati membri nella loro attività traspositiva. Il problema, ovviamente, riguarda soprattutto la forma più intensa di coinvolgimento, la dimensione della 'partecipazione' in senso proprio, poiché diritti di informazione e consultazione sono già in varia forma presenti in molti ordinamenti, in via legislativa o contrattuale.

Se uno Stato decide di adottare normative molto esigenti in materia di partecipazione in senso proprio, nella prospettiva di imporre "vincoli benefici"<sup>7</sup> agli attori, rischia di scoraggiare la scelta delle imprese di registrarsi come SE sul proprio territorio, preoccupate di vedersi caricate di troppi 'obblighi partecipativi' rispetto ad imprese concorrenti non registrate come SE o registrate in Stati membri con normative più leggere. Quello Stato rischia quindi di perdere tutti i vantaggi in termini di gettito fiscale, investimenti, occupazione e altro, che la presenza di un elevato numero di SE sul proprio territorio prevedibilmente porta con sé.

D'altro canto, se, per evitare questo primo rischio, gli Stati membri innescano una sorta di competizione reciproca in materia di partecipazione, prevedendo in fase di trasposizione della Direttiva norme più leggere di quelle dei Paesi potenziali concorrenti, il rischio opposto al precedente è di avviare una corsa al ribasso alla fine della quale vi sarebbe un più o meno radicale indebolimento dei diritti in questione (Streeck 2002), fatte salve ovviamente le situazioni in cui è escluso ogni peggioramento di diritti previgenti.

---

<sup>7</sup> Streeck 1994. Si noti che tali vincoli, volti a limitare il perseguimento opportunistico di interessi di parte e di breve periodo per incentivare comportamenti lungimiranti, a beneficio degli interessi sistemici di un'economia (lo sviluppo, la competitività di sistema, ecc.), riguardano non solo le imprese ma anche i sindacati, i quali sarebbero forzati a tenere conto del nuovo quadro istituzionale nella loro azione rivendicativa, come sottolinea la riflessione di Streeck sull'esperienza della co-determinazione tedesca.

Parti sociali e governi vengono così a trovarsi in una scomoda posizione, tra una difesa attenta dei diritti di partecipazione, nella prospettiva dei “vincoli benefici”, che può scoraggiare però le imprese a registrarsi come SE in un determinato Paese, e l’indebolimento dei diritti in questione, in un’ottica di “competizione tra regimi di relazioni industriali”, che svilisce ogni contenuto della partecipazione stessa. Essi hanno quindi una responsabilità molto delicata nella fase traspositiva, per individuare un modello partecipativo nazionale che, senza esser privo di contenuti per i lavoratori, abbia caratteristiche tali da essere percepito da parte delle imprese come un’opportunità competitiva.

### ***4.3 Il possibile impatto sulle relazioni industriali***

Per le considerazioni sopra svolte circa le difficoltà della fase traspositiva, l’impatto della Direttiva sul coinvolgimento dei lavoratori nella Società europea sulle relazioni industriali è piuttosto incerto, venendo a dipendere da una molteplicità di condizioni, in parte mutuamente concatenate e aleatorie nel loro verificarsi. A partire da un quadro normativo comune i contenuti concreti della regolazione potranno presentare differenze anche sensibili da Paese a Paese, il che condiziona gli obblighi partecipativi cui una impresa sarà sottoposta se si registrerà come Società Europea in un Paese piuttosto che in un altro, il che a sua volta influenzerà il numero di imprese che sceglieranno l’opzione di registrarsi come SE in un certo Paese, condizionandone infine il possibile impatto sulle relazioni industriali. Valutazioni maggiormente fondate saranno possibili una volta ultimata la fase di trasposizione e conosciuti i concreti contenuti partecipativi adottati nei vari Paesi dell’Unione.

Fatte salve queste cautele, si possono tuttavia prospettare tre ambiti del sistema di relazioni industriali in cui la Direttiva potrebbe esercitare un impatto significativo.

Il primo possibile impatto si riferisce agli effetti del coinvolgimento e della partecipazione dei lavoratori nell’impresa sul ruolo e lo spazio della contrattazione collettiva nel sistema di relazioni industriali nel suo insieme. Il secondo concerne, più in dettaglio, gli effetti sulla struttura e gli orientamenti della contrattazione stessa. Il terzo, infine, riguarda i sistemi di rappresentanza dei lavoratori sui luoghi di lavoro.

Per quanto riguarda il primo aspetto, considerate le tensioni tra logica della partecipazione e quella della contrattazione collettiva, più volte sottolineate dai classici del pluralismo (v. in proposito le riflessioni di Cella 2002; Baglioni 2002), è probabile che la diffusione di forme di partecipazione nell’impresa metterà in certa misura sotto pressione il ruolo e lo spazio della contrattazione collettiva nell’impresa, pur senza implicare necessariamente radicali effetti di spiazzamento della contrattazione stessa.

In secondo luogo, è probabile che la partecipazione sottoporrà a pressioni la struttura della contrattazione collettiva e i suoi contenuti, con una spinta verso la decentralizzazione a livello aziendale e una attenuazione degli orientamenti più conflittuali.

Infine, terzo ambito sottoposto a pressione sarà probabilmente quello della rappresentanza dei lavoratori sul posto di lavoro, con una possibile spinta verso i sistemi cosiddetti a doppio canale e tensioni in quelli dove prevale il canale unico<sup>8</sup>.

---

<sup>8</sup> Per riflessioni più estese sui possibili effetti della Direttiva, ci permettiamo ancora di rimandare a Bordogna 2003 e Valcavi 2003.

## Riferimenti bibliografici

- Baglioni G. (2002), *Teorie della tutela e della partecipazione. Introduzione*, in “L’impresa al plurale. Quaderni della partecipazione”, 10, novembre.
- Baglioni G. (2003), *La partecipazione dei lavoratori nella Direttiva sulla Società europea. Quali applicazioni in Italia?*, in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 87-106.
- Biagi M. (2003), *Flessibilità e obblighi partecipativi nella Direttiva sulla Società europea*, in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 35-44.
- Bispinck R. (2003), *Germany*, [www.etuc.org/ETUI/CBEurope](http://www.etuc.org/ETUI/CBEurope)
- Bordogna L. (2003), *Il possibile impatto della Società Europea sulle relazioni industriali*, in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 107-129.
- Bordogna L., Guarriello F. (a cura di) (2003), *Aver voce in capitolo. Società europea e partecipazione dei lavoratori nell’impresa*, Edizioni Lavoro, Roma.
- CES-Confederazione sindacale europea (2002), *Third Report on the coordination of collective bargaining in Europe*, Bruxelles
- Cella G.P. (2000), *Relazioni industriali e partecipazione: quale destino?*, in “L’impresa al plurale. Quaderni della partecipazione”, n. 6.
- CES-Confederazione sindacale europea (2003), *Report 2003 on the coordination of collective bargaining in Europe*, Bruxelles
- CNEL (2002), *Contrattazione, retribuzioni, costo del lavoro in Italia. 2000-2001*, Roma.
- CNEL (2003), *Rapporto sul Mercato del lavoro*, Roma.
- CNEL (2004), *Rapporto sui lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale contenuta nell’Archivio del CNEL e la contrattazione territoriale nei distretti industriali*, Roma.
- CNEL (2004), *Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro*, Roma.
- CNEL (2004) *Supplemento al Notiziario trimestrale sul mercato del lavoro – Confronti regionali*, Roma.
- CNEL (2004), *Notiziario trimestrale sulla contrattazione*, Roma.
- CNEL (vari anni), *Archivio nazionale dei contratti e degli accordi collettivi di lavoro* (contrattazione nazionale e decentrata nei settori privati e pubblici) consultabile ‘on line’ sul Portale del CNEL [www.cnel.it](http://www.cnel.it).
- Coldrick P. (2002), *The ETUC-ECB Relationship*, Bruxelles, Euroean Trade union Confederation, April.
- Dufour C. (2003), *Collective Bargaining in France in 2002. A Sudden Change of Climate*, [www.etuc.org/ETUI/CBEurope](http://www.etuc.org/ETUI/CBEurope)
- Eiro (2000), *Wage policy and Emu*, in [www.eiro.eurofound.ie/2000/07/study/tn0007402s.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2000/07/study/tn0007402s.html).
- Eironline (2003), *2002 Annual Review for Germany*, [www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/de0301201f.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/de0301201f.html)
- Eironline (2003), *2002 Annual Review for UK*, [www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/uk0301103f.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/uk0301103f.html)
- Eironline (2003), *2002 Annual Review for France*, [www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/fr0301108f.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/fr0301108f.html)
- Eironline (2003), *2002 Annual Review for Spain*, [www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/es0301110f.html](http://www.eiro.eurofound.ie/2003/01/feature/es0301110f.html)
- Employment Taskforce (2003), *Jobs, Jobs, Jobs. Creating more employment in Europe*, Bruxelles, Novembre.

- Etui (2003), *Etui Newsletter on Recent Trends in Collective Bargaining*, [www.etuc.org/ETUI/CBEurope](http://www.etuc.org/ETUI/CBEurope)
- Europea Commission (2002), *Taking stock of five years of the European employment strategy*, Communication, Bruxelles, July 17 (COM(2002)0416).
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Europea Commission (2002), *Industrial relations developments in Europe 2001*, Bruxelles.
- European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Europea Commission (2003), *Industrial relations developments in Europe 2002*, Bruxelles.
- Fajertag G., Pochet Ph. (1997) (eds.), *Social Pacts in Europe*, European Trade Union Institute e Observatoire Social Européen, Bruxelles.
- Fajertag G., Pochet Ph. (2000) (eds.), *Social Pacts in Europe. New Dynamics*, European Trade Union Institute, Bruxelles.
- Gruppo di Alto Livello sulle Relazioni Industriali e il Cambiamento nell'Unione Europea, *Rapporto*, Bruxelles, feb. 2002
- Guarriello F. (2003), *Dalle prime proposte in tema di partecipazione alla attuale Direttiva*, in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 61-86.
- Janssen R., Mermet E. (2003), *Wage policy under EMU*, in "Transfer", 4 (Winter), pp. 666-687.
- Murray I. (2003), *United Kingdom*, [www.etuc.org/ETUI/CBEurope](http://www.etuc.org/ETUI/CBEurope)
- Stanzani C., Guarriello F., Zingone G. (a cura di) (2002), *L'informazione, la consultazione e la partecipazione dei lavoratori nel diritto dell'Unione Europea*, Quaderno Sindnova n. 19, Roma
- Streeck W. (1990), *La dimensione sociale del mercato europeo: verso un'economia non regolata?*, in "Stato e Mercato", n. 28.
- Streeck W. (1991-93), *The Rise and Decline of Neo-corporatism*, in IIRA, *Economic and Political Changes in Europe: Implications on Industrial Relations*, 3rd IIRA Regional Congress, Bari, Cacucci, pp. 27-62.
- Streeck W. (1994), *La politica sociale europea dopo l'accordo di Maastricht: vincoli e opportunità per il dialogo sociale*, in Cesos (a cura di), *Le relazioni sindacali in Italia. Rapporto 1992-93*, Roma, Ed. Lavoro, pp. 219-39.
- Streeck W. (2000), *Il modello sociale europeo: dalla redistribuzione alla solidarietà competitiva*, in "Stato e Mercato", n. 58, pp. 3-24.
- Valcavi D. (2003), *La sfida della Società europea alle relazioni industriali*, in Bordogna-Guarriello (a cura di), pp. 131-142.
- Watt A., Hallwirth V. (2003), *The policy mix and policy co-ordination in EMU: how can it contribute in higher growth and employment?*, in "Transfer", 4 (Winter), pp. 610-632.

