

LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

SERI-LsL 2019

DISPENSE DELLA SCUOLA EUROPEA DI RELAZIONI INDUSTRIALI DI LUCI SUL LAVORO

L'IMPATTO DEL SEMESTRE EUROPEO SULLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA E SUI SALARI NEL PERIODO 2014-2018¹

Autore: Kristian Bongelli

1. Introduzione

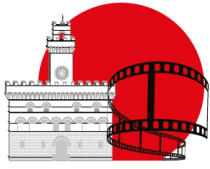
L'Unione Europea è competente in materia di contrattazione collettiva e salari? Si tratta di una domanda che riveste un'importanza fondamentale per il movimento sindacale. La risposta è più complessa di quanto si possa ritenere e costituisce la base sulla quale la Confederazione Europea dei Sindacati (CES) ha sviluppato le sue strategie di intervento nella governance economica nel corso degli ultimi anni. Per comprendere appieno la posizione del movimento sindacale è necessario analizzare, seppur brevemente, cosa sia il semestre europeo e le sue modalità operative, così da disporre di un quadro analitico che ci permetta di comprendere l'approccio della CES ed entrambe le sue due fasi. La Sezione 2 si occupa appunto di dare una risposta alla domanda iniziale. Mentre la strategia adottata per contrastare e (ri)equilibrare le politiche imposte attraverso il semestre europeo con l'obiettivo di rendere il semestre stesso maggiormente incentrato sul sociale è oggetto della Sezione 3. La Sezione 4 analizza l'impatto del semestre su contrattazione collettiva e salari nonché i risultati conseguiti dal sindacato in questo ambito. Si vedrà prima l'UE nel suo insieme, per passare poi a un esame specifico dei cinque paesi target del progetto DECOBA – Belgio, Francia, Germania, Italia e Spagna. Infine si trarranno alcune conclusioni attraverso il confronto tra politiche raccomandate da un lato e le richieste ed opinioni del sindacato dall'altro.

2. L'Unione Europea è competente in materia di contrattazione collettiva e salari?²

La crisi del 2008 ha evidenziato come, a partire dall'adozione della moneta unica, le economie degli Stati membri dell'Unione Europea abbiano sviluppato rapporti sempre più stretti. La crescita generata in un paese si trasmette successivamente ad altri paesi, ma

¹ Il presente elaborato si basa principalmente su documenti di lavoro e di risoluzioni della CES, sviluppati nel periodo 2014-2017 (ovvero i cicli del semestre per gli anni 2015, 2016, 2017 e l'inizio del 2018) nell'ambito delle attività svolte in materia di contrattazione collettiva, politica salariale e semestre europeo.

² La descrizione del funzionamento del semestre europeo contenuta nel presente paragrafo è in parte mutuata da Arrigo, Cilento, Limardo (2016).



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

altrettanto accade con gli squilibri macroeconomici. Si è quindi reso necessario, nell'Unione Economica e Monetaria, un maggiore coordinamento delle politiche tra i livelli nazionali, in particolare nel quadro della zona euro. Questo presupposto ha spinto i governi degli Stati membri a sviluppare una nuova forma di esercizio coordinato dei pubblici poteri in ambito economico. Nel 2011 è stato formalmente introdotto il semestre europeo per il coordinamento della politica economica (che nel prosieguo, per brevità, denomineremo semplicemente "semestre")³.

Il semestre rappresenta un processo decisionale innovativo – a metà strada tra metodo comunitario e metodo intergovernativo – attraverso il quale gli Stati membri dell'UE sviluppano le rispettive politiche di sorveglianza del bilancio, consolidamento fiscale e coordinamento economico. In breve, lo scopo consiste nel raggiungere il seguente obiettivo all'interno di un quadro di azione unico e coerente: approfondire e completare il mercato unico, mantenendo al contempo la stabilità macroeconomica.

Nell'ambito del processo di *governance* della moneta unica, ciascuno Stato membro gestisce un programma di stabilità o di convergenza⁴. Ciò comporta il trasferimento di una parte della sovranità al livello sovranazionale, con l'obiettivo di coordinare le politiche economiche e sociali e di completare il mercato unico. Una delle caratteristiche proprie del semestre risiede in un certo grado di condivisione del processo decisionale tra i vari paesi, a fronte del quale, ciascun governo mantiene comunque la responsabilità nei confronti degli altri Stati membri, per quanto riguarda l'attuazione di dette politiche. A tale scopo, il semestre prevede una complessa serie di cicli⁵ strettamente collegati e che si espletano in una opiosa documentazione. Il ciclo parte a settembre e si protrae fino a luglio⁶. Per semplicità riassumiamo di seguito le quattro fasi principali.

In primo luogo, la Commissione Europea sancisce le priorità politiche per l'anno a venire nel cosiddetto "Pacchetto d'autunno"⁷ composto dai seguenti documenti:

- (i) *Annual Growth Survey* (AGS)⁸: il documento di analisi annuale della crescita che stabilisce gli orientamenti generali delle politiche economiche. Tratta in particolare investimenti, riforme strutturali e consolidamento fiscale.
- (ii) *Joint Employment Report* (JER): il rapporto congiunto – poiché effettuato da Commissione e Consiglio – analizza la situazione sociale e occupazionale in Europa e le politiche attuate dai governi nazionali. Sebbene in passato fosse considerato un

³ Si veda la Sezione I-A del Regolamento del Consiglio 1466/97/UE del 7 luglio 1997 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche, che modifica il Regolamento (UE) n. 1175/2011 del Parlamento Europeo e del Consiglio del 16 novembre 2011 che modifica il Regolamento del Consiglio (CE) n. 1466/97 per il rafforzamento della sorveglianza delle posizioni di bilancio nonché della sorveglianza e del coordinamento delle politiche economiche. Il Regolamento 1175/2011 costituisce uno degli strumenti legislativi del cosiddetto *Six-Pack*.

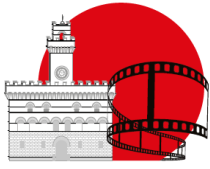
⁴ Tutti i paesi dell'Unione Europea dovranno in effetti prima o poi adottare l'euro, ad esclusione della Danimarca e del Regno Unito, Stato con il quale sono attualmente in corso i negoziati per l'uscita dall'Unione Europea. Al momento, la Grecia è esclusa dal processo del semestre, essendo oggetto di un programma specifico di assistenza finanziaria. Tuttavia vi entrerà a partire dal ciclo del 2019.

⁵ In effetti la *governance* economica prevede più cicli differenti. Tuttavia per semplicità considereremo il semestre europeo come un ciclo unico. In effetti non sussiste una distinzione chiara tra i vari cicli, dato che la maggior parte dei documenti tratta più cicli contemporaneamente, come ad esempio nel caso delle Relazioni per paese. Per una spiegazione più dettagliata del semestre europeo, si veda il sito dedicato al seguente link: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester_en.

⁶ Con l'avvento della Commissione Juncker, la tempistica del semestre è stata modificata, in modo da permettere una maggiore partecipazione delle parti interessate, in particolare Parlamenti nazionali e parti sociali.

⁷ Per approfondire si veda la pagina seguente: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/setting-priorities_en.

⁸ Qui, come oltre nel testo, si è preferito fare uso degli acronimi in lingua inglese per identificare alcuni documenti propri della vita politica bruxellese. Questa scelta è dovuta al fatto che, qualora il lettore fosse interessato ad approfondire la lettura, sarebbe più facile rinvenirli.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

documento di importanza secondaria, a partire dal ciclo del 2018 il JER ha assunto un ruolo sempre maggiore anche grazie all'introduzione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali (EPSR, nell'acronimo inglese) e alla conseguente maggiore attenzione dedicata ai risultati a livello sociale. Tali risultati vengono ora monitorati attraverso il quadro di valutazione della situazione sociale (*social scoreboard*)⁹.

- (iii) *Alert Mechanism Report (AMR)*: relazione sul meccanismo di allerta che, in base ad un insieme di indicatori, identifica quei paesi che potrebbero essere oggetto di squilibri economici e nei confronti dei quali la Commissione svolge un'analisi più approfondita nel quadro delle Relazioni per paese. Si tratta del primo passo della Procedura per gli Squilibri Macroeconomici (MIP), il cui obiettivo consiste nel prevenire gli squilibri che ostacolano un funzionamento ottimale delle economie nazionali, dell'area dell'euro o dell'insieme dell'Unione Europea, e di intervenire sugli stessi.
- (iv) Raccomandazione per l'Area dell'euro: interviene in materia di questioni critiche per il funzionamento dell'area della moneta unica.
- (v) Parere sui progetti di bilancio per i paesi dell'Area dell'euro: valutazione della conformità dei progetti di bilancio nazionali ai requisiti del Patto di Stabilità e di Crescita (SGP).

Di norma il Pacchetto d'autunno viene pubblicato a fine novembre. Tuttavia il processo di redazione parte già a settembre e alla fine del mese la DG Occupazione tiene una riunione di consultazione con le parti sociali europee¹⁰ e nazionali sui grandi orientamenti delle politiche economiche, con particolare riferimento all'AGS¹¹.

In secondo luogo, sulla base delle priorità politiche stabilite nel Pacchetto d'autunno, la Commissione Europea analizza la situazione finanziaria e socioeconomica di ciascuno Stato membro, identificando nelle Relazioni per paese le aree di criticità che necessitano di riforme. Le relazioni – una per ciascuno Stato membro – vengono pubblicate tra la fine di febbraio e l'inizio di marzo. Nella fase di stesura, al fine di promuovere una maggiore trasparenza e partecipazione al processo e per condividerne analisi e obiettivi, la Commissione richiede il coinvolgimento delle diverse parti interessate a livello nazionale ed europeo. In particolare, mentre a Bruxelles si organizzano consultazioni informali con le parti sociali europee¹², in ciascuno Stato membro, si tengono le cosiddette missioni di *fact-finding* (ovvero, rivolte a raccogliere informazioni ed accertare lo stato di avanzamento del dibattito politico circa le politiche di interesse comune), che prevedono incontri con i rappresentanti dei governi e delle parti sociali nazionali. Queste vanno ad aggiungersi ai contatti continui tra tali parti interessate e la Commissione per il tramite dei funzionari responsabili del semestre europeo in ciascuno dei paesi membri (*European Semester Officials*, ESO nell'acronimo inglese)¹³.

In terzo luogo, sulla base delle criticità identificate dalla Commissione nelle Relazioni per paese, i Governi sono chiamati ad elaborare i Piani Nazionali¹⁴, che delineano le riforme che

⁹ Per ulteriori dettagli si vedano le conclusioni.

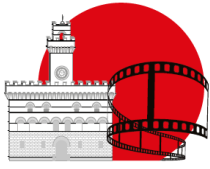
¹⁰ CES in rappresentanza dei lavoratori; BusinessEurope, CEEP e UEAPME per le organizzazioni datoriali.

¹¹ I documenti di consultazione delle parti sociali europee sono allegati all'AGS e vengono divulgati pubblicamente tramite la pagina web dedicata: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/setting-priorities_en.

¹² Sul tema delle riunioni di consultazione con la CES e le organizzazioni affiliate si veda il paragrafo seguente.

¹³ L'elenco degli ESO per ciascuno Stato membro è consultabile al seguente indirizzo: https://ec.europa.eu/info/about-european-commission/contact/local-offices-eu-member-countries_en.

¹⁴ Piani Nazionali è un'espressione recentemente coniata dalla Commissione, che include sia i Programmi Nazionali di Riforma (NRP), sia i Programmi di Stabilità e Convergenza (SCP). Prendendo ad esempio l'Italia, uno dei documenti incluso in tale pacchetto è il cosiddetto DEF, Documento di Economia e Finanza.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

ciascun governo intende approvare nei mesi a venire. Va sottolineato come i governi siano ovviamente del tutto liberi di sviluppare le proprie misure politiche in risposta alle criticità indicate. Tra l'altro, non è detto che essi aderiscano alla lettura delle priorità proposta dalla Commissione. Di norma, i Piani Nazionali devono essere presentati tra la metà e la fine di aprile.

La quarta e ultima fase riguarda le Raccomandazioni Specifiche per Paese (CSR). Queste costituiscono il risultato finale del semestre e concretizzano il sopra citato processo decisionale condiviso tra i governi nazionali. Le Raccomandazioni Specifiche per Paese vengono proposte dalla Commissione Europea a metà maggio, sulla base delle “divergenze” riscontrate tra gli obiettivi stabiliti di comune accordo e l'analisi svolta nei Rapporti per paese da un lato, e le misure previste nei Piani Nazionali dall'altro. In sostanza, le Raccomandazioni possono essere considerate come una richiesta di adeguamento delle politiche dei governi al fine di garantire il conseguimento degli obiettivi concordati. Da due anni a questa parte la Commissione si è impegnata a semplificare il contenuto delle CSR e a ridurne il numero. A tale scopo, la Commissione concentra le CSR sulle sfide più urgenti sulle quali viene chiesto ai paesi di intervenire. Le CSR vengono quindi discusse e approvate dal Consiglio Europeo (in diverse composizioni) e quindi formalmente adottate dal Consiglio (questa volta come assemblea dei capi di stato e di governo) intorno alla prima settimana di luglio. Il Consiglio ha facoltà di approvare, respingere o emendare ciascun progetto di Raccomandazione. In generale, il Consiglio “di norma adotta le raccomandazioni proposte dalla Commissione o spiega pubblicamente la sua posizione”¹⁵. Una volta adottate, le CSR sono “politicamente vincolanti” e “devono essere tenute in debita considerazione da parte degli Stati membri nel processo decisionale nazionale. La mancata attuazione delle raccomandazioni potrebbe comportare ulteriori misure procedurali ai sensi delle relative norme comunitarie, sfociando anche in sanzioni ai sensi del SGP e della MIP. Le misure possono prevedere sanzioni pecuniarie¹⁶ e/o la sospensione di Fondi Europei, ovvero il Fondo Europeo di Sviluppo Regionale (FESR), il Fondo Sociale Europeo (FSE), il Fondo di Coesione (FC), il Fondo Europeo Agricolo per lo Sviluppo Rurale (FEASR) e il Fondo Europeo per gli Affari Marittimi e la Pesca (FEAMP)”¹⁷. A tutt'oggi la Commissione non ha mai comminato sanzioni nei confronti degli Stati membri, anche nei casi di mancata attuazione delle RSP. Tuttavia l'esperienza del passato ha permesso di evidenziare come, laddove un paese venga a trovarsi in una situazione di difficoltà – e di conseguenza con un ridotto potere contrattuale nei confronti degli altri partner europei – le RSP assumano maggiore consistenza e i paesi siano esposti ad una maggiore pressione ai fini della loro attuazione. D'altro canto, spesso le RSP sono accolte positivamente dai governi destinatari, che le considerano una modalità per avviare riforme auspicate, minimizzando al contempo lo “shock politico”, dato che la responsabilità può essere fatta ricadere sul “solito sospetto” – nel caso di specie l'Unione Europea.

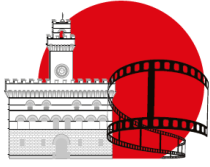
Da quanto sopra emergono due elementi utili per rispondere alla domanda posta in apertura:

¹⁵ Hradiský, At a glance. The legal nature of Country Specific Recommendations, Parlamento Europeo, IPOL-EGOV, 2017. Il documento esplicativo è disponibile all'indirizzo

[http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/528767/IPOL_ATA\(2014\)528767_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2014/528767/IPOL_ATA(2014)528767_EN.pdf).

¹⁶ La Commissione ha preannunciato l'applicazione di sanzioni nei confronti di Stati membri (Spagna e Portogallo) per la prima volta nel 2016; si veda: <https://www.euractiv.com/section/euro-finance/news/commission-threatens-spain-and-portugal-with-fines/>. Le sanzioni non sono poi state comminate; si veda: <https://www.ft.com/content/dff5e6d2-540c-11e6-9664-e0bd13c3bef>.

¹⁷ *Ibid* (Hradiský 2017).



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

- (i) la Commissione Europea dispone di un mandato per l'analisi, il monitoraggio e la proposta di politiche;
- (ii) il potere decisionale resta nelle mani del Consiglio Europeo (in altri termini dei governi nazionali stessi).

La motivazione che giustifica questa varietà di ruoli è facilmente comprensibile. Come citato in precedenza, il semestre è un processo a metà strada tra metodo comunitario e metodo intergovernativo in ragione delle sue peculiarità: (i) è stato istituito attraverso trattati internazionali diversi dai trattati costitutivi dell'Unione Europea, i quali tuttavia non sono stati sottoscritti da tutti gli Stati membri, come ad esempio nel caso del Patto Euro Più e del Fiscal Compact; (ii) ricorre alle istituzioni europee – assegnando loro nuovi ruoli, diversi da quelli sanciti nei Trattati – ai fini dell'attuazione dei programmi intergovernativi. Tuttavia, in tal modo gli ambiti trattati (all'interno dei quali rientrano anche contrattazione collettiva e salari) permangono comunque di competenza nazionale, anche se posti su un piano comune al fine di raggiungere obiettivi concordati congiuntamente.

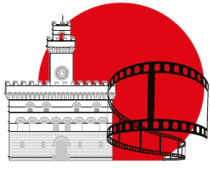
Tutto ciò permette di formulare una risposta alla domanda posta fin dall'inizio. Le istituzioni europee sono competenti in materia di contrattazione collettiva e di salari? La risposta è sì, ma con chiari limiti. La questione si trascina da quando gli Stati membri hanno approvato ufficialmente i trattati che stabiliscono la nuova governance economica. In questo quadro i sistemi della contrattazione collettiva e i salari vengono considerati quali fattori che contribuiscono ai risultati economici dell'UE. Quindi, la Commissione è responsabile dell'analisi e del monitoraggio¹⁸, mentre il Consiglio è responsabile delle raccomandazioni emanate. Naturalmente questo sistema è stato progettato al fine di evitare un ulteriore ampliamento delle competenze chiave dell'Unione Europea stessa. In ultima analisi quindi, i governi nazionali sono tuttora responsabili delle politiche attuate nei rispettivi paesi¹⁹, anche se dette competenze nazionali, almeno in una qualche misura, sono ora oggetto di condivisione con gli Stati membri²⁰.

Va tuttavia sottolineato come ciò non significhi che l'interferenza che ne risulta in materia di contrattazione collettiva e di salari sia accettabile o giustificata. Si tratta infatti di ambiti tradizionalmente riservati all'autonomia delle parti sociali, contesti nei quali i governi sono da sempre riluttanti a intervenire. Solamente trattative autonome tra le parti sociali possono garantire il giusto equilibrio tra gli interessi di imprese e lavoratori. Tuttavia, come accade attualmente, "l'ambiente istituzionale" che conduce alla contrattazione collettiva è in costante cambiamento. In qualità di detentori del potere legislativo i governi, oppure – e più precisamente – i parlamenti nazionali, possono ovviamente seguire i propri indirizzi decisionali. Sta quindi alle organizzazioni sindacali intervenire, mobilitarsi e agire per difendere le proprie prerogative fondamentali in materia di contrattazione collettiva e salari da questa ondata di interventismo statale. Per questa ragione il movimento sindacale europeo ha deciso di partecipare attivamente alle trattative con la Commissione e con i governi nel quadro della governance economica. L'obiettivo consiste nell'influenzarne i contenuti, rafforzarne la dimensione sociale e quindi difendere al meglio gli interessi dei lavoratori. In

¹⁸ Va rilevato come si tratti di un mero esercizio politico, dato che i criteri impiegati, come pure la valutazione delle politiche sociali ed economiche, possono dipendere da concetti politici o ideologici.

¹⁹ Naturalmente di concerto con i Parlamenti nazionali.

²⁰ Un esempio permette di chiarire questa dicotomia. Nel corso degli ultimi anni la Commissione ha presentato una RSP sulla necessità di rendere il sistema pensionistico austriaco sostenibile nel lungo periodo, raccomandazione appoggiata dal Consiglio. Tuttavia a tutt'oggi il governo austriaco si è sempre opposto a questa richiesta, considerandola ingiustificata.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

breve, si tratta di influenzare le decisioni piuttosto che semplicemente reagire una volta che queste siano già state assunte.

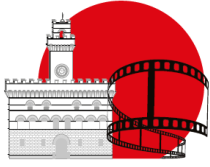
3. Dalla reazione alla proposizione: la risposta del sindacato al semestre europeo per il coordinamento della politica economica

Il semestre europeo e, in particolare, le RSP toccano numerosi temi che rientrano nell'ambito delle principali attività delle organizzazioni sindacali. L'elenco non si limita alla contrattazione collettiva e ai salari. Altri ambiti di interesse per il sindacato trattati nel semestre nel corso degli anni sono quelli che possiamo catalogare sotto la voce *riforme strutturali*. In particolare, il riferimento è a occupazione e mercato del lavoro, pensioni, indennità di disoccupazione e sistema di welfare in generale. Da ultimo – ma non certo per importanza – vanno citate le riforme fiscali e di bilancio, che hanno avuto un impatto negativo sulla spesa pubblica – in particolare sui servizi pubblici – e sugli investimenti.

Nei primi anni della crisi la lotta contro le misure di austerità si è svolta principalmente a livello nazionale. L'introduzione del semestre non ha modificato la situazione. Le organizzazioni sindacali hanno manifestato con forza la propria opposizione, considerando il semestre come un metodo per imporre austerità e tagli in paesi già indeboliti dal debito. Ulteriore particolarità del semestre è il suo "deficit democratico". In quanto processo intergovernativo, non esiste una modalità in cui si debba rendere democraticamente conto delle decisioni assunte a livello sovranazionale. Il coinvolgimento del Parlamento Europeo era e tuttora rimane una semplice (e tardiva) formalità, piuttosto che un vero e proprio esercizio di controllo. Lo stesso vale per le parti sociali europee, consultate esclusivamente in contesti meramente formali nei quali, pur potendo esporre il proprio parere, non hanno comunque facoltà di influenzare le decisioni politiche. In tali condizioni il sindacato non ha potuto far altro che reagire e opporsi a decisioni che comunque, il più delle volte, erano già state assunte.

Tra il 2013 e il 2014 la CES ha cominciato a dedicarsi alle pratiche relative al semestre seguendo modalità più strutturate. Con l'obiettivo di sviluppare posizioni comuni in preparazione delle consultazioni è stato introdotto un sistema di coordinamento informale. Nel frattempo, all'interno del *Collective Bargaining and Wages Coordination Committee* – la Commissione della CES per il coordinamento delle politiche salariali e contrattuali – è stato sviluppato un primo "Toolkit semestre" con l'obiettivo di monitorare l'impatto del semestre su contrattazione collettiva e salari negli Stati membri dell'UE e di condividere informazioni a due livelli: tra sindacati nazionali e segreteria da un lato, e tra le organizzazioni affiliate dall'altro. Sebbene i commenti siano stati prevalentemente formulati da 15-18 paesi, pari a circa la metà degli Stati membri dell'UE, il toolkit si è dimostrato uno strumento valido quale fonte di informazioni per l'analisi comparativa della situazione – una solida argomentazione per includerlo nei documenti CES per le consultazioni. Il toolkit si basava su tre pilastri: monitoraggio del coinvolgimento del sindacato nel semestre a livello nazionale; monitoraggio del rispetto dei diritti sindacali fondamentali; valutazione sindacale delle RSP e delle azioni intraprese da parte dei governi. I risultati ottenuti attraverso il ricorso a questi strumenti sono stati inseriti in tre documenti pubblicati a cadenza annuale.

A fine 2014 le organizzazioni sindacali europee hanno optato per un cambio di atteggiamento. Si è trattato di una decisione complessa. La mera reazione ai diversi documenti del semestre e il rifiuto delle misure di austerità non aveva condotto a risultati a favore di cittadini e



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

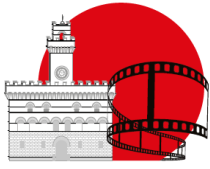
lavoratori; in alcuni paesi questo atteggiamento aveva addirittura minato la posizione del sindacato, con numerose critiche secondo cui il sindacato non sarebbe stato in grado di adempiere al proprio ruolo di opposizione all'austerità. La nuova strategia ha consistito nello sviluppo di un più stretto coordinamento interno, con l'introduzione di un processo di dialogo strutturato con la Commissione, in particolare con la DG Occupazione. Questo nuovo approccio esponeva il sindacato all'accusa di conferire legittimità al processo e, almeno in parte, di "colmarne" il deficit democratico, pur in mancanza di una garanzia di poter esercitare una qualsivoglia influenza. Tuttavia dopo quasi sei anni di crisi e tre anni di Nuova Governance Economica, era giunto il momento di consolidare gli sforzi del sindacato, passando da una posizione di semplice reazione ad una posizione propositiva.

La CES ha quindi lanciato un'azione volta al miglioramento degli strumenti sviluppati nel precedente toolkit e all'ampliamento del suo ambito di intervento. È stato introdotto e rafforzato un più stabile coordinamento tra gli ambiti di intervento, ivi compresi contrattazione collettiva e salari, economia e fisco, occupazione e mercato del lavoro, protezione sociale, formazione e competenze sul lavoro, migrazione, giovani, genere e pari opportunità. In futuro sarà possibile aggiungere ulteriori ambiti di applicazione. Nel frattempo a ciascuna organizzazione sindacale è stato chiesto di nominare un soggetto responsabile del coordinamento dei contributi delle organizzazioni sindacali nazionali alla CES, in collegamento con i Funzionari del Semestre della Commissione Europea di stanza nel paese specifico e che partecipano alle riunioni di consultazione con i comitati della Commissione e del Consiglio a Bruxelles. A dicembre 2017 (ovvero al momento della redazione del presente documento) il gruppo si compone di 51 TUSLO (funzionari sindacali di collegamento del semestre) di 28 paesi e di 4 Federazioni Europee di Settore. Insieme alla segreteria della CES, formano parte di un dialogo strutturato con la DG Occupazione. Le consultazioni si tengono regolarmente prima della redazione dell'Annual Growth Survey (come già indicato, a fine settembre) e delle Relazioni per paese (tra fine novembre e inizio dicembre). Dopo la pubblicazione delle relazioni, si tiene una riunione di follow-up per la valutazione, con l'obiettivo di evidenziare le priorità che non sono state considerate dalla Commissione nelle sue analisi.

Nel nuovo toolkit (il cosiddetto "Toolkit Semestre CES 2.0"²¹) sono stati inoltre sviluppati tre strumenti con l'obiettivo di sostenere e preparare la CES e le organizzazioni affiliate alle varie riunioni. Il primo di questi strumenti è il documento "La CES per la crescita e il progresso sociale. Priorità dei grandi orientamenti delle politiche economiche". Questo strumento riguarda la definizione delle priorità sindacali comuni all'intera UE che dovranno essere trattate nel successivo ciclo del semestre e che dovranno essere presentate nel corso delle consultazioni sull'AGS. Il documento viene sviluppato dalla segreteria in collaborazione con i membri dei comitati permanenti della CES incaricati dei documenti in questione. Il progetto viene quindi adottato dal Comitato Esecutivo della CES, divenendo così una posizione ufficiale e comune del movimento sindacale europeo²². Il secondo strumento serve da supporto ai funzionari sindacali di collegamento del semestre nella redazione dei contributi

²¹ Il toolkit 2.0 della CES sul semestre è stato sviluppato nel quadro del progetto finanziato dall'UE dal titolo "ETUC Semester 2.0 – Enabling a trade union influential presence in the European semester". La pagina dedicata è accessibile esclusivamente agli affiliati CES, mentre il toolkit online può essere utilizzato esclusivamente dai TUSLO.

²² Dopo l'adozione, il documento conclusivo viene ufficialmente inviato alla Commissione e viene allegato all'AGS. Ad esempio, la versione del 2018 è pubblicamente disponibile all'indirizzo: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/setting-priorities_en.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

dei sindacati nazionali alle Relazioni per paese²³. Attraverso questo strumento vengono identificate le sfide più urgenti sulle quali ciascun governo dovrebbe intervenire; vengono inoltre presentate le principali richieste del sindacato (ad esempio le politiche di cui si richiede l'applicazione). L'obiettivo consiste nel promuovere uno scambio con la Commissione attraverso materiale scritto, al fine di influenzare i contenuti delle Relazioni per paese formulando richieste chiare e basate su fatti. La redazione copre un periodo di quasi due mesi (ottobre e novembre) durante i quali le organizzazioni sindacali contattano i vari dipartimenti e gli iscritti per ciascuno dei documenti da presentare. I vari contributi nazionali vengono quindi raccolti nella "Relazione della CES sui contributi sindacali per le Relazioni per paese", che viene inoltrata alla Commissione quale preparazione per le fasi preliminari della riunione di consultazione, che di norma si tiene tra fine novembre e inizio dicembre. Una seconda riunione di consultazione si tiene in genere dopo la pubblicazione delle Relazioni per paese, con l'obiettivo di sollevare i temi più urgenti che non sono stati tenuti in debita considerazione. Il terzo strumento è un sondaggio on-line per il monitoraggio del coinvolgimento delle organizzazioni sindacali nel semestre a livello nazionale nel corso delle varie fasi di ciascun ciclo. Tale monitoraggio si basa sulla definizione della CES del concetto di coinvolgimento di qualità²⁴ e prevede un'ampia analisi dei seguenti temi: (i) formato delle consultazioni; (ii) pertinenza e tempestiva divulgazione delle informazioni; (iii) adeguatezza degli interlocutori dal punto di vista tecnico e politico; (iv) considerazione data alle posizioni e all'analisi del sindacato. Al termine di ciascun ciclo, la segreteria della CES, con il sostegno dei funzionari sindacali di collegamento del semestre, pubblica una valutazione delle RSP e dell'intero ciclo, prendendo atto dei miglioramenti e dei risultati conseguiti. Il progetto di cui sopra è giunto a conclusione nel settembre 2017. Un progetto successivo volto all'ulteriore rafforzamento di questa strategia è stato lanciato nel dicembre 2017, a seguito dei buoni risultati conseguiti attraverso tale dialogo con la Commissione²⁵ a livello nazionale ed europeo.

Va tuttavia sottolineato come tutto questo lavoro sia stato possibile *anche* grazie al sostegno politico garantito dall'approccio al "nuovo inizio" promosso dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, il quale si è impegnato al rilancio del dialogo sociale. Tale sostegno era emerso chiaramente anche dagli atteggiamenti dei funzionari della Commissione, molto più disponibili rispetto al passato ad ascoltare e a discutere con il sindacato le priorità e le politiche nel corso dell'intero ciclo, sia a livello di UE, sia a livello di singoli Stati membri.

4. Contrattazione collettiva e salari nel semestre nel periodo 2014–2017: business as usual²⁶

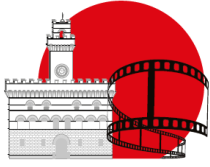
4.1 Breve panoramica della situazione nell'UE

²³ Una sorta di versione breve delle relazioni per paese redatta dal sindacato.

²⁴ La definizione completa è disponibile nel documento "ETUC resolution on trade union involvement in the EU Semester" (Risoluzione della CES sul coinvolgimento del sindacato nel semestre UE), adottato dal Comitato Esecutivo durante la riunione del 14-15 dicembre 2016. La risoluzione è disponibile all'indirizzo <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-trade-union-involvement-eu-semester#.WoWje6jtyUk>. I risultati del sondaggio sono disponibili all'indirizzo <https://www.etuc.org/documents/new-start-social-dialogue-needs-change-pace-trade-union-involvement-economic-governance#.WorteqjtyU>.

²⁵ Per una valutazione dei risultati ottenuti si vedano i paragrafi successivi.

²⁶ Il presente paragrafo si basa principalmente su precedenti documenti CES. Alcuni di questi sono pubblicamente accessibili dal sito CES, mentre altri sono stati sviluppati per uso interno e non sono quindi disponibili. L'analisi dell'impatto macroeconomico delle RSP sui salari è stata svolta da Ronald Janssen – all'epoca Capo Economista della CES e attualmente al Comitato Sindacale Consultivo presso l'OCSE – e da Matthieu Méaulle, attualmente economista della CES.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

L'importanza del semestre europeo in materia di salari e di contrattazione collettiva non ha mostrato cambiamenti significativi. Tra il 2011 e il 2016 – con la sola esclusione del 2013 – il numero di Raccomandazioni Specifiche per Paese in questi ambiti si è attestato tra 11 e 14. Anche nel 2017 sono state prodotte 14 Raccomandazioni, che quindi riguardano più della metà degli Stati membri dell'UE, considerando che la Grecia era oggetto di un programma di assistenza finanziaria, mentre il Regno Unito era impegnato nelle trattative per l'uscita dall'UE. Se si considerano esclusivamente le raccomandazioni che riguardano i meccanismi di formazione dei salari – e che in generale promuovono il decentramento della contrattazione collettiva – vale la pena rilevare come nell'arco dell'ultimo quadriennio (2014-2017) il numero di Raccomandazioni sia stato rispettivamente di 11, 11, 12 e 14²⁷. Ciò nonostante si sono registrati alcuni lievi miglioramenti.

Il ciclo del Semestre 2015

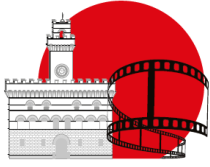
Al termine del ciclo 2014–2015, la situazione ha mostrato segnali di miglioramento, per quanto lievi. La Commissione Juncker ha manifestato una maggiore flessibilità sui deficit di bilancio e le RSP sono risultate in generale lievemente più positive rispetto agli anni precedenti, anche se non in materia di contrattazione collettiva e salari. In generale il parere della Commissione sulle retribuzioni ha continuato a basarsi sul *mantra* secondo il quale “l'evoluzione dei salari deve essere in linea con la produttività”, con un'applicazione di questo concetto chiave quantomeno squilibrata.

Alcuni Stati membri, sistematicamente affetti dal problema di salari reali ben al di sotto degli sviluppi in termini di produttività, non sono stati destinatari di nessuna raccomandazione in tema di salari. Uno degli esempi più illuminanti è quello della Polonia. Come evidenziato nella Figura 1, tra il 2000 e il 2015 la crescita dei salari reali non ha mantenuto il passo degli sviluppi della produttività, restandone al di sotto di ben 30 punti percentuali.

Figura 1. Salari e produttività in Polonia 2000-2015²⁸

²⁷ Per un'analisi comparativa più approfondita in termini quantitativi e qualitativi delle RSP incentrate sul sociale si veda S. Clauwert (2017).

²⁸ Il calcolo è a cura dell'economista CES Matthieu Méaulle in preparazione della campagna CES 'Europe needs a pay rise' (l'Europa ha bisogno di salari più alti). I dati sui salari sono tratti dal database AMECO: Real compensation per employee, deflator private consumption: total economy (RWCDC). I dati sulla produttività del lavoro sono tratti da: EUROSTAT database, Labour productivity per hour worked (ESA 2010). La base 100 è stata impostata secondo i dati più vecchi disponibili.



LUCI SUL LAVORO

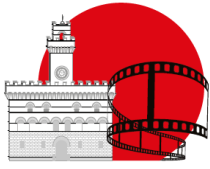
Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro



Fonte: Calcoli CES

La mancanza di raccomandazioni per il miglioramento delle dinamiche salariali appariva ancora più evidente nei paesi con un elevato numero di lavoratori poveri o con ampi segmenti della popolazione a bassa retribuzione, come nel caso dell'Estonia e del Regno Unito. Tuttavia, al di là degli Stati membri appena citati, le raccomandazioni principali in materia di salari e produttività apparivano fuorvianti anche per numerosi altri Stati, in particolare per i paesi dell'area dell'euro dell'Europa occidentale. Anche in questo caso a detta della Commissione i salari avevano superato la produttività mentre nella realtà dei fatti la situazione era esattamente opposta. L'analisi dell'intera UE e dell'area dell'euro di cui alla figura 2 mostra con grande evidenza la tendenza generale, con salari reali del 10% inferiori rispetto agli sviluppi della produttività. Tuttavia all'epoca la politica generale raccomandava agli Stati membri di competere gli uni con gli altri riducendo i salari, nei fatti innalzando così a metro di paragone (in maniera assai pericolosa) le economie con i salari più bassi. Trascurare i rischi delle cosiddette *beggar-thy-neighbour* (le politiche a danno dei paesi vicini) comportava il rischio che questa corsa al ribasso sfociasse in una bassissima inflazione, se non addirittura in una deflazione, per l'area dell'euro nel suo insieme e/o per i singoli paesi²⁹.

²⁹ In realtà l'ingrediente mancante, come testimoniato dalle previsioni della BCE, era proprio – udite udite... - la crescita salariale.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

Figura 2 Tendenze della crescita dei salari reali medi e della produttività del lavoro in Europa e nell'area dell'euro, 1996–2016³⁰



Fonte: CES; calcoli: Matthieu Méaulle

Inoltre i salari minimi venivano considerati come un ostacolo alla crescita economica a causa del loro (presunto) impatto negativo sulla creazione di posti di lavoro e sulla competitività. Oltre ad alcuni paesi del progetto DECOBA sui quali torneremo in seguito, tale punto di vista veniva espresso nei confronti di Portogallo, Slovenia e Bulgaria. Questa affermazione ignorava completamente numerosi lavori di ricerca, per non citare le esperienze che dimostrano come i salari minimi, quando introdotti o incrementati, non solo non distruggono posti di lavoro, ma al contrario promuovono tendenze positive³¹. Il tutto nonostante il fatto che in termini assoluti il salario minimo in questi paesi permanesse a livelli bassi, come nel caso della Bulgaria in cui era e rimane a tutt'oggi il più basso di tutta l'UE³².

In altri termini, dopo sette anni di crisi economica, austerità e salari in calo o stagnanti, la Commissione raccomandava comunque una politica basata su tagli salariali o sulla “moderazione” salariale nel momento in cui l'Europa aveva un disperato bisogno di qualcosa di diverso. Questo concetto è stato esposto con chiarezza in un comunicato stampa della CES:

La Commissione continua a trascurare il fatto che in 23 Stati membri la crescita salariale è ben al di sotto di quella della produttività. La Commissione non cita in nessun modo la redistribuzione da salari a profitti, né interviene in merito. L'Europa ha bisogno di salari più alti per promuovere l'equità e la domanda, principalmente attraverso il rafforzamento della contrattazione collettiva³³.

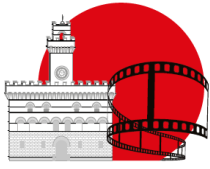
Al tempo stesso, oltre a indicare la strada della stretta salariale per interi sistemi economici, la Commissione ha anche utilizzato la formula dei “salari in linea con la produttività”, promuovendo così la frammentazione e il decentramento della contrattazione collettiva e della formazione dei salari tra diversi settori, imprese, regioni e competenze. Inoltre l'autonomia delle parti sociali nella fissazione dei salari è stata rimessa in discussione anche attraverso la

³⁰ Il calcolo è a cura dell'economista CES Matthieu Méaulle in preparazione della campagna CES 'Europe needs a pay rise' (l'Europa ha bisogno di salari più alti). I dati sui salari e sulla produttività del lavoro sono tratti dai database citati in precedenza, ma in questo caso la base 100 è stata impostata con riferimento al 1996.

³¹ Si veda ad esempio: Amlinger, Bispinck, Schulten, WSI Report No. 28e, 1/2016, The German Minimum Wage: Experiences and Perspectives after One Year. Qui gli autori rilevano come "gli effetti negativi sul mercato del lavoro previsti da numerosi economisti non si sono verificati. Al contrario, in Germania l'occupazione ha mostrato una crescita costante. Solamente i cosiddetti 'mini jobs' (una forma specifica di occupazione a tempo parziale marginale) hanno evidenziato un forte calo, ma molti di questi sono stati trasformati in posti di lavoro standard, con annessi benefici previdenziali".

³² Per un confronto dei salari minimi orari si veda ETUI Benchmarking Working Europe 2017, p. 41

³³ <https://www.etuc.org/press/country-specific-recommendations-2015-eu-needs-increase-wages#.WYSapVGrRdg>



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

proposta di nuovi “comitati per la competitività”, senza nessuna previa consultazione con il sindacato. Tali istanze, fondate seguendo l’esempio del Consiglio Nazionale del Lavoro del Belgio, erano intese quali organi di consulenza delle parti sociali, limitandone così il margine di manovra in ambito negoziale. In reazione alla cosiddetta Relazione dei cinque presidenti³⁴, l’ex Segretario Generale della CES Bernadette Ségol ha espresso la sua forte opposizione, ribadendo a chi compete la fissazione dei salari:

Le organizzazioni sindacali non accetteranno mai un’istanza diversa dalle parti sociali che fornisca consulenza sui negoziati in materia salariale. (...) La fissazione dei salari spetta a parti sociali autonome. Ciò che la Commissione Europea (...) si esime dal menzionare è che l’istanza [simile] operante in Belgio è gestita da datori di lavoro e sindacati e non costituisce quindi un ente separato che fornisce consulenze che le parti sociali sono tenute ad adottare³⁵.

Il ciclo del semestre 2016

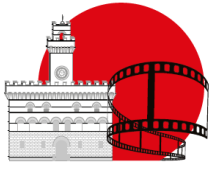
All’inizio del ciclo 2016, la Commissione Europea aveva promesso un semestre più orientato al sociale, nel rispetto dell’autonomia delle parti sociali. Le Relazioni per paese 2016 hanno fornito un’indagine approfondita del contesto socio-economico di ciascuno Stato membro. Inoltre, come già annunciato nella Comunicazione sulle ulteriori tappe verso il completamento dell’unione economica e monetaria³⁶, le Relazioni per paese 2016 hanno valutato anche i risultati in ambito sociale. La tecnica di analisi comparativa avrebbe dovuto promuovere la convergenza sociale, ma gli obiettivi sociali presentavano alcune distorsioni. Vale inoltre la pena sottolineare come le “migliori pratiche” in materia di contrattazione collettiva e fissazione dei salari siano state unilateralmente selezionate dalla Commissione Europea, a scapito della coerenza generale dell’analisi e generando così alcuni paradossi. A titolo di esempio, il sistema di contrattazione collettiva dell’Estonia, caratterizzato dal più elevato livello di decentramento dell’intera UE, è stato considerato come il più “efficiente”, mentre quello croato è stato considerato “inefficiente” in base alla considerazione secondo la quale la contrattazione collettiva a livello nazionale si era dimostrata in grado di proteggere i lavoratori nei confronti di accordi meno favorevoli in materia di orario di lavoro sanciti ai sensi di legge. Ancora una volta, si è trattato di un segnale di una ferma convinzione ideologica in base alla quale forme strutturate di contrattazione collettiva ostacolano le riforme, ignorando il loro potenziale quale modalità equilibrata e democratica di co-regolamentazione del mercato del lavoro.

Purtroppo, anche nonostante alcuni concreti miglioramenti in ambito sociale, le Raccomandazioni specifiche per paese che ne sono seguite hanno continuato a rivolgersi nella stessa direzione. Si è registrata una vera e propria ondata di RSP che proponeva quale dogma le stesse fallimentari politiche economiche degli anni precedenti, promuovendo un’ulteriore interferenza nella contrattazione collettiva e nella fissazione dei salari in tutta Europa. Belgio, Francia, Portogallo e Spagna sono stati oggetto di raccomandazioni che esprimevano dubbi sui rispettivi sistemi di fissazione dei salari e sulle norme in materia di protezione

³⁴ La Relazione dei cinque presidenti è un documento che delinea il percorso futuro per l’Unione Europea ed è stata redatta dal Presidente della Commissione Jean-Claude Juncker, in stretta collaborazione con il Presidente del Consiglio Europeo Donald Tusk, il presidente dell’Eurogruppo Jeroen Dijsselbloem, il Presidente della Banca Centrale Europea Mario Draghi e il Presidente del Parlamento Europeo Martin Schulz. Il documento è stato pubblicato il 22 giugno 2015 ed è disponibile su https://ec.europa.eu/commission/publications/five-presidents-report-completing-europes-economic-and-monetary-union_en

³⁵ <https://www.etuc.org/press/trade-unions-employers-should-set-wages-not-5-presidents-%E2%80%98competitiveness-authorities#.WYSazFGRRdg>.

³⁶ <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2015/EN/1-2015-600-EN-F1-1.PDF>.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

dell'occupazione. Questa interpretazione distorta del modello della contrattazione collettiva centralizzata si è rivelata difficile da contrastare. Alla fine, nei paesi che hanno evidenziato scostamenti rispetto alle regole del Patto di Stabilità e di Crescita la Commissione ha proposto le ormai obsolete soluzioni macroeconomiche che già in passato avevano causato stagnazione e gravi conseguenze sociali. Nonostante le Relazioni per paese avessero riconosciuto che la seppure lenta ripresa registrata in alcuni paesi fosse dovuta principalmente ai consumi privati, le RSP non hanno fornito un sostegno sufficiente a quell'ingrediente mancante che avrebbe rilanciato l'economia europea e che la CES reclamava da anni, ovvero una dinamica salariale generalizzata al rialzo per promuovere l'impennata della domanda interna. In un commento al progetto di RSP da poco pubblicato, l'allora Vicesegretario Generale Veronica Nilsson manifestò con la massima chiarezza il totale disappunto del sindacato:

La CES è estremamente preoccupata del fatto che la Commissione stia ancora una volta interferendo sull'autonomia delle parti sociali e della contrattazione collettiva. È errato affermare che l'incremento dei salari minimi in Portogallo danneggerebbe l'occupazione e la competitività, così come è errato sostenere che il salario minimo in Francia ostacoli l'occupazione. Al contrario, ciò di cui l'Europa ha bisogno è un incremento dei salari minimi, incrementi salariali attraverso una contrattazione collettiva rafforzata per promuovere la crescita e per far fronte alle disuguaglianze, oltre a misure per porre fine al lavoro precario. Come sempre i Commissari hanno ribadito la necessità di riforme strutturali del mercato del lavoro, che in passato hanno condotto ad una riduzione della contrattazione collettiva, a salari più bassi e alla crescita della disoccupazione. L'Europa non ha bisogno di riscoprire le stesse politiche già tentate, collaudate e dimostrate fallimentari³⁷.

Il ciclo del semestre 2017

Il ciclo del semestre 2017 è partito con alcune novità positive. Per la prima volta, nell'ottobre 2016 il Comitato per l'Occupazione (EMCO) ha avviato una sorta di esercizio di sorveglianza multilaterale per il monitoraggio del coinvolgimento delle parti sociali nel semestre a livello nazionale. Governi nazionali, funzionari della Commissione e rappresentanti delle organizzazioni sindacali e delle associazioni dei datori di lavoro si sono riuniti per dare vita ad una *peer review* delle pratiche di coinvolgimento negli Stati membri. Al di là dei risultati³⁸, peraltro positivi, l'evento ha costituito una prova concreta dell'impegno della Commissione Juncker per il rilancio del dialogo sociale.

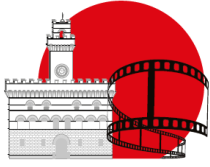
L'AGS³⁹ è stato pubblicato nel mese di novembre e ha costituito un ulteriore passo lungo questo percorso. La CES ha espresso il suo apprezzamento per la sottolineatura da parte della Commissione del ruolo chiave che il dialogo sociale può svolgere nello sviluppo e nell'attuazione delle politiche economiche e sociali. Alla fine le parti sociali hanno recuperato il ruolo di attori macroeconomici responsabili. In effetti la Commissione ha riconosciuto l'estrema importanza del ruolo che il dialogo sociale svolge in economie sociali di mercato adeguatamente funzionanti, come già evidenziato dagli Stati membri che avevano ottenuto i migliori risultati nel corso degli ultimi anni⁴⁰. In particolare, il richiamo alla capacità delle parti sociali di svolgere un tale esercizio può essere interpretato come una base per la messa in

³⁷ https://www.etuc.org/press/economic-package-commission-wrong-collective-bargaining-minimum-wages#.WcZy_sirRdg.

³⁸ L'esercizio è stato incluso nelle conclusioni dell'EMCO contenute nel documento "Key messages on successful involvement of Social Partners in national European Semester processes". Il testo è disponibile all'indirizzo <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-14367-2016-INIT/en/pdf>.

³⁹ Il documento è disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-annual-growth-survey_en_o.pdf.

⁴⁰ Commissione Europea, Annual Growth Survey 2017, p. 11.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

campo di attività di sviluppo delle capacità per le parti sociali nazionali, come previsto nella Dichiarazione Quadripartita su un “Nuovo inizio per il dialogo sociale”⁴¹, come pure quale elemento promotore per l’attuazione del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali.

In una certa misura, l’AGS 2017 può essere considerato un primo passo verso una parziale mitigazione e un’inversione delle politiche attuate a partire dal 2008. Nonostante alcuni cambiamenti positivi e il fatto che, in linea generale, le priorità introdotte dall’AGS risultassero più equilibrate rispetto al passato, la formulazione generale era ancora saldamente ancorata ad un contesto in cui, a livello di dimensione sociale, continuava a prevalere una presunta necessità di riforme strutturali, consolidamento di bilancio e attenzione alla competitività del costo del lavoro.

La contrattazione collettiva e i salari costituiscono un chiaro esempio di questa situazione, descritta dalla CES con l’aggettivo “schizofrenica”. A tale proposito, per quanto i miglioramenti risultassero ben chiari rispetto agli anni precedenti, in termini generali sussistevano ancora motivi di seria preoccupazione.

In effetti la Commissione, probabilmente per la prima volta dalla crisi, aveva affermato che “sviluppi salariali eccessivamente modesti” possono rivelarsi controproducenti e condurre a “minori tassi di crescita della domanda aggregata”⁴². Questa volta il mantra “allineare salari e produttività” era stato interpretato anche in una direzione che avrebbe potuto condurre a dinamiche salariali positive. In particolare, si affermava che i sistemi di fissazione dei salari, oltre a dover rispondere al meglio ai cambiamenti di produttività nel tempo, debbano garantire “incrementi del salario reale”. Inoltre la Commissione affermava che, nella fissazione del salario minimo, si dovesse tener conto di un *nuovo* elemento da parte dei governi e delle parti sociali, ovvero l’impatto sui lavoratori poveri.

Tali affermazioni erano in linea con alcune delle principali priorità della CES delineate nel documento “La CES per la crescita e il progresso sociale: priorità dell’Annual Growth Survey 2017”⁴³, che ha anche costituito la base della successiva Campagna della CES “L’Europa ha bisogno di salari più alti”⁴⁴. Il lavoro svolto quotidianamente dallo staff e dagli iscritti alla CES attraverso colloqui strutturati con la Commissione stava finalmente dando risultati. Per quanto lentamente, alcune delle priorità politiche della Commissione stavano andando nella direzione auspicata dal movimento sindacale.

L’allora Vicesegretario generale Veronica Nilsson salutò questo nuovo orientamento esprimendo l’apprezzamento della CES e delle organizzazioni affiliate nei confronti dell’appello della Commissaria Thyssen affinché la fissazione dei salari generasse incrementi dei salari reali. Nel suo commento:

Gli aumenti salariali sono essenziali per rafforzare la domanda interna. Con più soldi nelle tasche dei lavoratori l’Europa sarà in grado di conseguire una ripresa sostenibile⁴⁵.

Tuttavia permanevano alcune supposizioni ideologiche che limitavano i progressi compiuti. A titolo di esempio, sebbene il decentramento della contrattazione collettiva non fosse oggetto di specifica trattazione, gli aspetti positivi precedentemente citati venivano controbilanciati

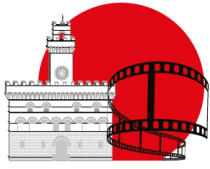
⁴¹ Il testo è disponibile al seguente indirizzo: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=15738&langId=en>.

⁴² Commissione Europea, Annual Growth Survey 2017, p. 11.

⁴³ Il documento è stato adottato dal comitato esecutivo della CES in data 11 ottobre 2016 ed è disponibile all’indirizzo https://www.etuc.org/system/files/eu_semester/file/161011_etuc_priorities_on_the_ag_s_2017_en_adopted.pdf.

⁴⁴ Per ulteriori informazioni si veda il sito della campagna all’indirizzo <https://payrise.eu/>.

⁴⁵ <https://www.etuc.org/press/etuc-semester-package#.WbP-acirRdg>.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

dall'insistenza sull'importanza di disporre di sistemi di formazione dei salari in grado di garantire che le differenze nelle competenze e nei risultati economici tra regioni, settori e imprese venissero adeguatamente considerate. Anche questa argomentazione evidenziava una preferenza nei confronti di sistemi di contrattazione collettiva frammentati. Il tutto nonostante la gravità della situazione sociale, che indicava piuttosto la necessità di sostenere o di rafforzare la contrattazione collettiva di settore a livello nazionale – un potente strumento che avrebbe potuto permettere di intervenire rapidamente sul problema delle disuguaglianze di reddito. Al tempo stesso, la Commissione sosteneva interventi statali in materia di riforme dei sistemi di formazione dei salari⁴⁶.

Da ultimo, in materia salariale, il riferimento a sviluppi salariali che avrebbero potuto condurre ad un'erosione della produttività è stato fortemente criticato dalla CES e dai suoi affiliati. In effetti, come era già stato dimostrato più volte, i salari reali si attestavano ormai da anni in tutti i paesi europei a livelli di gran lunga inferiori rispetto alla produttività; inoltre tenuto conto del vero e proprio crollo della quota salariale del PIL a partire dagli anni '80⁴⁷, le ragioni che spiegavano il disappunto e la preoccupazione del sindacato apparivano fin troppo evidenti. Ancora una volta, pur riconoscendo i miglioramenti raggiunti, il movimento sindacale europeo fu costretto a richiedere alla Commissione di moltiplicare gli sforzi e di assumere misure più concrete verso la cosiddetta "Europa sociale a Tripla A".

La situazione non è cambiata molto con le Relazioni per paese del 2017. Le divergenze di priorità e di pareri tra le due istanze che redigono i documenti – la DG ECFIN (Affari economici e finanziari) e la DG EMPL (Occupazione, affari sociali e inclusione) – emersero ancora più chiaramente di quanto non fosse già accaduto con l'AGS 2017. Dal lato positivo, apparve subito chiaro come la DG Occupazione stesse acquisendo un'importanza crescente in tutti i documenti, in tal modo lentamente riequilibrando il semestre europeo e attirando maggiore attenzione nei confronti della dimensione sociale dell'economia. Alcune delle priorità segnalate dalla CES e dalle organizzazioni affiliate nel corso delle riunioni di consultazione con la Commissione Europea vennero tenute in debita considerazione. Tuttavia la necessaria marcia indietro auspicata dalle organizzazioni sindacali non si materializzò. Le Relazioni per paese esaminarono i sistemi della contrattazione collettiva in nove paesi. Ciò a causa del fatto che la questione era già stata trattata ampiamente negli anni precedenti e la posizione della Commissione a favore del decentramento veniva considerata in larga misura ancora valida (nel prosieguo verranno esaminati alcuni esempi specifici)⁴⁸.

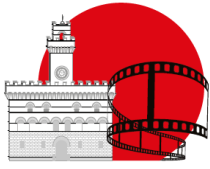
Il sistema della contrattazione collettiva dell'Estonia, nel 2016 considerato dalla Commissione il più efficiente dell'UE perché completamente decentrato, solo un anno dopo venne accusato di promuovere una crescita salariale *eccessivamente rapida*⁴⁹. Ciò nonostante non venne nemmeno citata la possibilità dello sviluppo di una contrattazione a livello di settore, utile per una migliore gestione delle dinamiche salariali. Lo stesso può dirsi anche della Relazione per paese relativa alla Romania, per quanto in base a motivazioni differenti. La Romania veniva descritta come un paese affetto da povertà e disuguaglianze, in cui la contrattazione collettiva avrebbe dovuto essere considerata un fattore di promozione della democrazia e di miglioramento dei salari e delle condizioni di lavoro. Tuttavia la Commissione accennò solo

⁴⁶ Timore che si sarebbe presto trasformato in realtà, ad esempio in Belgio. Per ulteriori dettagli si veda G. van Gyes e S. Vanderhercke nel presente volume.

⁴⁷ Si vedano le figure 4 e 5 del presente documento.

⁴⁸ Per i casi di Belgio, Francia, Italia e Spagna vedere di seguito.

⁴⁹ Si vedano le Relazioni per paese relative all'Estonia per gli anni 2016 e 2017.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

timidamente alla debolezza della contrattazione collettiva e del dialogo sociale⁵⁰. A Cipro, nonostante le chiare richieste presentate dal sindacato sul recupero e sul rispetto della contrattazione collettiva e sull'allargamento dei contratti collettivi, ancora una volta la Commissione intervenne sui meccanismi di fissazione dei salari, ma anche – cosa assai più preoccupante – nel processo democratico. La Commissione sostenne che erano stati compiuti ben pochi progressi attraverso il meccanismo vincolante che limitava il tasso di crescita dei salari dei pubblici dipendenti, esprimendo inoltre il proprio disappunto dato che la proposta di legge redatta per rendere permanente questo meccanismo – introdotta nei contratti collettivi nel 2018 – era stata “respinta dalla Camera dei Rappresentanti”⁵¹.

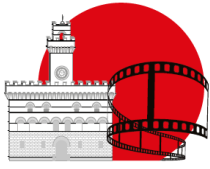
L'unica eccezione “positiva” in questo quadro generale è rappresentata dalla Lituania. La Commissione ribadì come le organizzazioni sindacali e dei datori di lavoro avessero sollevato preoccupazioni sulla riforma del Codice del lavoro. Su tale base la Commissione riconobbe che un coinvolgimento più attivo delle parti sociali nel processo di sviluppo avrebbe conferito maggiore efficacia a tale riforma. A seguito della pressione esercitata dalla CES con riferimento alle richieste sottoposte dagli affiliati lituani, la Commissione riuscì a persuadere il governo a riaprire i negoziati con le parti sociali; la nuova riforma fu così approvata, con diversi emendamenti proposti dalle parti sociali stesse.

Per quanto riguarda i salari, la rappresentazione è rimasta grosso modo immutata. Nonostante la necessità di spingere la domanda interna, gli aumenti salariali non sono stati mai né incoraggiati, né accettati, a parte rare eccezioni⁵², in cui gli incrementi sono stati considerati accettabili, se non addirittura auspicabili, da parte della Commissione, quali elementi coerenti con i fondamentali macroeconomici. Più preoccupante è stata l'erronea interpretazione degli aumenti dei salari minimi, in particolare nei paesi dell'est europeo. La Commissione Europea ha insistito sul proprio presupposto ideologico in base al quale salari minimi più elevati possono influenzare la creazione di posti di lavoro e incoraggiare il lavoro illegale o i falsi lavoratori autonomi. Da parte sua, la CES ha sostenuto che sia necessario prestare la massima attenzione alle conseguenze sociali negative di redditi bassi. Ad esempio, ancora con riferimento all'Estonia – e in linea con i timori dell'EAKL – la Commissione aveva espresso preoccupazioni a causa del fatto che il salario minimo stesse “aumentando rapidamente, ben oltre la crescita salariale generale degli anni recenti” dato che “tali incrementi possono avere un impatto significativo sul costo salariale nelle regioni più povere”, nonostante il fatto che il salario minimo raggiungesse appena il 38% del salario medio, uno dei livelli più bassi registrati nell'UE, sia in percentuale, sia in termini assoluti. Ciò non solo risulta inaccettabile dal punto di vista dei sindacati e dei lavoratori, ma si rivela anche dannoso rispetto all'impegno dei paesi dell'UE nei confronti del raggiungimento dell'Obiettivo per lo Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite n. 10, in cui si sancisce l'impegno a “realizzare e sostenere progressivamente la crescita del reddito del 40% della popolazione nello strato sociale più basso ad un tasso superiore rispetto alla media nazionale” entro il 2030. Tale paradosso è fonte di grave preoccupazione, in particolare dal punto di vista politico. Le stesse fallimentari politiche di austerità che hanno impedito all'Europa di avviarsi lungo un cammino di ripresa economica più rapido e più equo e che costituiscono uno dei principali cavalli di battaglia del populismo della destra anti-UE che sta emergendo in tutto il continente venivano riaffermate e raccomandate in un gran numero di Stati membri.

⁵⁰ Si veda la Relazione per paese relativa alla Romania del 2017.

⁵¹ Si veda la Relazione per paese relativa a Cipro del 2017.

⁵² Germania (vedere di seguito) e Olanda.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

Le Raccomandazioni Specifiche per Paese del 2017 hanno compiuto ulteriori, per quanto minimi, passi avanti nella direzione auspicata dalle organizzazioni sindacali, ma sono ben lungi dal rivelarsi soddisfacenti. Ancora una volta, non hanno promosso la crescita salariale e non hanno incoraggiato la contrattazione collettiva.

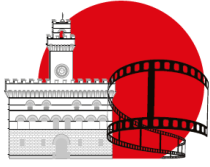
La crescita dei salari è stata raccomandata in un numero limitato di paesi con consistenti eccedenze di bilancio, come nel caso della Germania e dell'Olanda. Naturalmente si tratta di un fattore positivo, che tuttavia ha evidenziato come i governi considerino ancora i salari come un fattore di aggiustamento macroeconomico, mentre la CES li ritiene un promotore di giustizia sociale e di crescita. In alcuni paesi le RSP possono addirittura rivelarsi pericolose per gli sviluppi salariali, in ragione dei dubbi sollevati in merito all'efficacia della formazione salariale nel settore pubblico (Cipro, Romania e Croazia), dei risultati dei salari minimi garantiti per legge sul resto dell'economia (come nel caso del Portogallo), oppure delle tendenze del costo del lavoro (come in Finlandia e in Estonia). Quanto sopra vale in quei paesi in cui il potere d'acquisto dei salariati si è ridotto e negli ultimi decenni i salari non sono stati in linea con gli incrementi della produttività.

Il riferimento alla trasparenza nei meccanismi di fissazione del salario minimo in Bulgaria e in Romania ha suscitato reazioni positive. La trasparenza nella fissazione del salario minimo è un elemento emerso in numerose Relazioni per paese, ma solo due paesi sono stati destinatari di una raccomandazione. È tuttavia possibile evidenziare qualche progresso, tenuto conto del fatto che le raccomandazioni per l'intervento sui sistemi di fissazione del salario minimo citano la necessità di coinvolgere le parti sociali.

Con riferimento alla contrattazione collettiva, un miglioramento rispetto al ciclo precedente è consistito nel fatto che in questa occasione i governi hanno manifestato una notevole moderazione rispetto alla possibilità di intervenire sugli accordi in materia di contrattazione collettiva. Tuttavia in paesi quali Spagna, Romania e Portogallo le RSP (anche in mancanza di un riferimento specifico) hanno ostacolato l'intervento delle istanze delle relazioni industriali.

Per riassumere, si può affermare che sebbene l'economia dell'UE sia in una fase di ripresa, i salari oggetto della contrattazione collettiva non riflettono affatto questo quadro economico positivo. La riduzione delle protezioni dell'occupazione costituisce una delle motivazioni per cui i salari oggetto di contrattazione collettiva non stanno raggiungendo le aspettative, mentre l'inflazione ha ripreso la sua crescita. Su questa base, emerge con chiarezza che le RSP 2017 non sono state in grado da un lato, di attingere al potenziale di una contrattazione collettiva coordinata sovraziendale atta a promuovere la domanda interna, dall'altro, di far fronte alle disuguaglianze ristabilendo la giustizia sociale.

Se le ambizioni dell'UE consistevano nel conseguire "riforme strutturali ... atte a promuovere giustizia sociale, mitigare le disuguaglianze di reddito e sostenere la convergenza verso risultati migliori" e nel fare in modo che "le priorità e le conseguenze sociali siano tenute in debita considerazione nello sviluppo e nell'attuazione di un'agenda per le riforme", i risultati del ciclo 2017 possono dirsi quantomeno modesti e in molti casi estremamente negativi per i lavoratori. Sono necessari urgenti cambiamenti per ricondurre il progresso sociale al centro dell'attenzione, trasformandolo in un elemento promotore di politiche atte a migliorare la qualità del lavoro e le condizioni di vita in tutta Europa. È inoltre urgente l'introduzione di dinamiche salariali positive che permettano una convergenza al rialzo dei salari al fine di stimolare l'economia europea, ricostruendo così una società più equa.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

4.2 Uno sguardo ravvicinato sui “paesi DECOBA”

Fino ad ora l'analisi si è concentrata sul quadro generale. In questa sezione esamineremo più da vicino i cinque paesi del progetto: Belgio, Francia, Germania, Italia e Spagna. In particolare, analizzeremo se e come la contrattazione collettiva e le politiche in materia di dinamica salariale raccomandate dalla Commissione Europea si siano evolute nel corso del periodo dello studio.

Belgio

Il Belgio è da tempo uno degli obiettivi primari della Commissione in materia di contrattazione collettiva e di salari. Il suo sistema centralizzato di negoziazione a livello di settore è stato considerato una minaccia alla produttività del paese. Secondo la Commissione, ciò appare evidente dal confronto delle tendenze della produttività e del costo del lavoro con paesi partner e confinanti, con particolare riferimento alla Germania.

Nella sintesi delle RSP 2015, la Commissione dichiara che “sussiste la necessità di un più preciso allineamento tra crescita salariale e produttività e di rendere la fissazione dei salari più flessibile, in modo da rafforzare il potenziale di adattamento dell'economia ... Colmare questo divario integralmente richiederà ulteriori interventi incentrati sulle riforme del sistema di fissazione dei salari”. Tuttavia le RSP richiedevano che gli interventi di cui sopra venissero svolti “di concerto con le parti sociali e in linea con le procedure nazionali”.

Nel 2016 la Commissione aveva espresso la sua intenzione di pubblicare un numero inferiore di Raccomandazioni Specifiche per Paese, più brevi e più concentrate⁵³. Nel caso del Belgio, la conseguenza è stata che sono state riprese solo alcune delle misure dell'anno precedente, ciò che comunque è risultato più che sufficiente per comunicare al destinatario che la riforma del sistema di fissazione dei salari era ancora all'ordine del giorno: “assicurarsi che l'evoluzione salariale sia in linea con la produttività”.

Nel 2017 tale raccomandazione non è stata ribadita. In effetti, nella Relazione per Paese relativa al Belgio per il 2017 la Commissione ha celebrato la lungamente attesa (o, meglio, lungamente raccomandata) riforma della contrattazione collettiva. Dopo anni di continui attacchi e nonostante la forte opposizione dei sindacati del Belgio, il governo ha imposto questa riforma. Il nuovo quadro di fissazione dei salari ha limitato lo spazio negoziale tra le parti sociali, fornendo al governo la possibilità di intraprendere misure correttive al fine di intervenire su sviluppi negativi in materia di competitività dei costi⁵⁴.

Tutto ciò è accaduto nonostante il fatto che, in base ai calcoli effettuati dalla CES nel quadro della campagna “L'Europa ha bisogno di salari più alti”⁵⁵, come pure secondo quelli forniti dalle tre organizzazioni sindacali del Belgio (per la redazione della relazione della CES sui contributi del sindacato alle Relazioni per Paese 2016⁵⁶), non risulta corretto sostenere che la crescita salariale abbia superato gli incrementi della produttività, né nel lungo, né nel breve periodo.

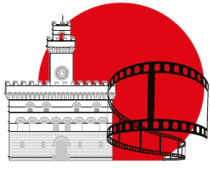
⁵³ Tuttavia, come sostenuto da numerosi operatori, sebbene il numero di raccomandazioni si sia ridotto, queste risultano più lunghe, con ciascuna raccomandazione che raccoglie un maggior numero di misure politiche.

⁵⁴ Per ulteriori dettagli si veda G. vanGies nel presente volume.

⁵⁵ Si veda il sito all'indirizzo <https://payrise.eu/>

⁵⁶ Disponibile all'indirizzo

https://www.etuc.org/system/files/eu_semester/file/etuc_report_on_trade_unions_inputs_for_country_reports_2016_en.pdf



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

Francia

La Francia ha seguito un percorso molto simile a quello del Belgio. Si è ritenuto che le dinamiche salariali producessero effetti negativi sulla competitività del paese, in particolare, ancora una volta, nel confronto con la Germania, mentre la politica di moderazione salariale introdotta nel 2015 è stata considerata insufficiente per compensare queste tendenze. Inoltre ormai da anni vengono sollevati interrogativi in merito al sistema di contrattazione collettiva e allo SMIC⁵⁷. In particolare, la Commissione ha tacciato di inefficienza il sistema di contrattazione collettiva in ragione della sua presunta rigidità, che non permette lo sviluppo della contrattazione collettiva a livello di impresa. La Commissione ha quindi richiesto una riforma che consenta un più ampio ricorso alle deroghe rispetto ai contratti collettivi di settore.

Le RSP 2015 indicavano quanto segue: “Riformare, di concerto con le parti sociali e in linea con le procedure nazionali, il sistema di fissazione dei salari al fine di garantire un’evoluzione del salario in linea con la produttività. Garantire che gli sviluppi in materia di salario minimo siano coerenti con gli obiettivi della promozione dell’occupazione e della competitività”. Un anno dopo le RSP relative alla riforma del sistema di fissazione dei salari sono scomparse, dato che il governo francese dell’epoca aveva avviato una riforma atta a ridurre le deroghe dalla contrattazione collettiva di settore⁵⁸. Tale riforma avrebbe dovuto essere approvata nella seconda metà dell’anno. Qualche tempo dopo, la Relazione per paese 2017 ha accolto con favore l’adozione della riforma del lavoro, riconoscendo tuttavia che i suoi effetti sarebbero dipesi dall’uso che ne avrebbero fatto le parti sociali. Tutto ciò riveste un significato particolare per le organizzazioni sindacali, dato che dimostra chiaramente che la Commissione Europea riconosce implicitamente quanto la CES aveva dichiarato più volte: le parti sociali si trovano nella posizione ideale per decidere direttamente il livello adeguato di contrattazione collettiva e ciò che debba essere negoziato ai diversi livelli. Risulta quindi necessario rispettare la loro autonomia.

Nel 2016 la raccomandazione relativa allo SMIC era ancora valida (“Garantire riduzioni consistenti del costo del lavoro e sviluppi del salario minimo in linea con la creazione di posti di lavoro e con la competitività”), mentre è stata del tutto rimossa nel 2017. La ragione che spiega questo cambiamento sta molto probabilmente nel fatto che il salario minimo francese, come riconosciuto anche nella stessa Relazione per paese, è uno strumento che interviene con efficacia sulla povertà sul lavoro. Quello francese è in effetti uno dei pochissimi casi in cui il salario minimo si colloca al 60% del salario medio nazionale, un criterio di riferimento spesso utilizzato anche dalle organizzazioni sindacali per la definizione di salario minimo di sopravvivenza⁵⁹.

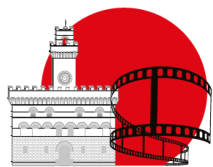
Germania

Il caso tedesco riveste particolare interesse. Di tutti i paesi analizzati in questo progetto, la Germania è l’unico la cui politica di moderazione salariale è stata più volte messa in dubbio dalla Commissione, la quale sosteneva la necessità di una più rapida crescita salariale. Ciò è

⁵⁷ Salaire Minimum Interprofessionnel de Croissance, ovvero il salario minimo in Francia.

⁵⁸ Per ulteriori dettagli si veda U. Rehfeldt nel presente volume.

⁵⁹ A titolo di esempio, si veda la Risoluzione della CES dal titolo ‘A common strategy on low and minimum wages’, disponibile all’indirizzo <https://www.etuc.org/documents/etuc-resolution-common-strategy-low-and-minimum-wages#.WowEp6jtyUk>.



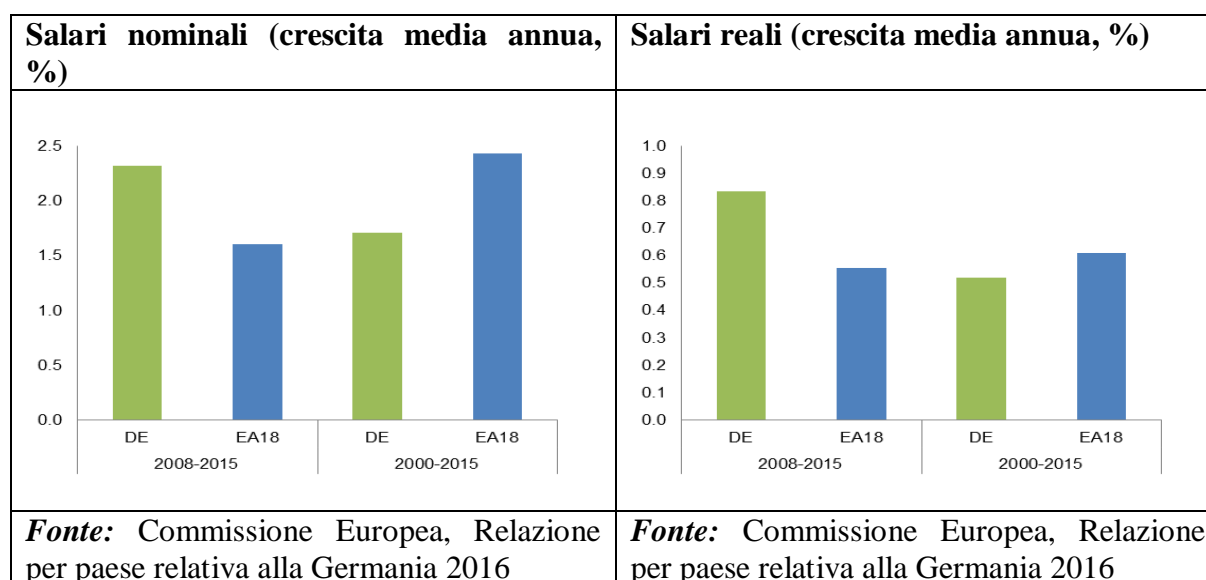
LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

particolarmente vero dato che la politica di moderazione salariale della Germania ha comportato un effetto negativo sulla competitività dei paesi confinanti, in particolare in termini di costo del lavoro.

Nel 2016 la Commissione si è limitata a rilevare una crescita salariale inferiore alle aspettative in base ai fondamentali economici, senza tuttavia emettere nessuna raccomandazione. Questa politica era perfettamente in linea con l'economia tedesca, trainata principalmente dalle esportazioni. Nella Relazione per paese si legge quanto segue: "nel corso dell'intero periodo (2000-2015) il tasso di crescita salariale (in termini sia nominali, sia reali) non ha raggiunto la media dell'area dell'euro", come mostrato nella Figura 3 (Commissione Europea).

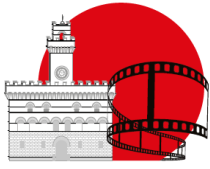
Figura 3



Tuttavia nello stesso anno l'analisi generale ha evidenziato anche come la fragile ripresa europea fosse dovuta principalmente a fattori interni, in particolare ai consumi e allo sviluppo di dinamiche salariali positive. Nel 2017 la narrazione relativa ai salari è improvvisamente mutata, almeno per quanto riguarda la Germania. La Relazione per paese sosteneva esplicitamente che "le parti sociali non sembrano sfruttare appieno le attuali possibilità di promuovere incrementi salariali sostenuti"⁶⁰. Inoltre con questa analisi la Commissione ha indirettamente⁶¹ ammesso anche che negli ultimi anni la politica di moderazione salariale tedesca aveva prodotto effetti di ricaduta nell'area dell'euro. Tali effetti hanno riguardato in particolare la competitività dei costi in Belgio e in Francia (con particolare riferimento al costo del lavoro).

⁶⁰ Commissione Europea, Relazione per paese relativa alla Germania 2017, p.5.

⁶¹ Indirettamente, perché a questa conclusione si giunge attraverso una *lettura fra le righe* delle Relazioni per paese relative a Belgio e Francia.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

Al contrario, il modello tedesco di contrattazione collettiva non è stato oggetto di riserve nel periodo in questione. Le motivazioni risalgono alle caratteristiche e alle tendenze tipiche del sistema della contrattazione collettiva tedesca⁶².

Italia

Le RSP 2015 hanno sollecitato una riforma con l'obiettivo di promuovere la contrattazione a livello di impresa, richiedendo che l'Italia "istituisca, di concerto con le parti sociali e in linea con le procedure nazionali, un quadro efficace per la contrattazione di secondo livello"⁶³. Un anno dopo, la Relazione per paese relativa all'Italia continuava a sostenere che il sistema italiano della contrattazione collettiva fosse ancora inefficiente, poiché non prevedeva uno spazio sufficiente per la contrattazione a livello di impresa (e per il ricorso alle deroghe rispetto ai contratti collettivi di settore). Tuttavia le successive RSP non sono intervenute sulla contrattazione collettiva. La riforma continua a costituire un elemento di elevata sensibilità e viene citata nella Sintesi, ma il riferimento al ruolo delle parti sociali non ha spinto a un intervento unilaterale da parte del governo. Tutto ciò è invece accaduto grazie alla piattaforma per la riforma autonoma della contrattazione collettiva e delle relazioni industriali presentata da CGIL, CISL e UIL, le tre principali confederazioni sindacali italiane. Tale proposta, cui avevano già aderito alcune organizzazioni dei datori di lavoro, è stata oggetto di discussione con Confindustria e con il governo stesso.

In Italia la riforma in corso del sistema della contrattazione collettiva non è oggetto di una raccomandazione specifica, ma viene citata nella Sintesi, in cui si fa riferimento alla necessità di procedere con il consenso delle parti sociali, migliorando il Programma nazionale di riforme in cui il governo prevedeva un intervento unilaterale.

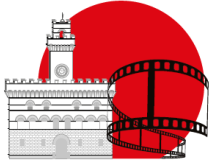
Nella Relazione per paese 2017 la Commissione lamentava che l'accordo interconfederale su rappresentanza sindacale e contrattazione collettiva non fosse ancora operativo. La Commissione sottolineava inoltre che nonostante gli incentivi fiscali concessi dal governo centrale, in particolare con sgravi fiscali sul welfare aziendale, la contrattazione a livello di impresa non stesse ancora decollando. Tutto ciò si è tradotto in una raccomandazione nella quale si richiedeva all'Italia di "rafforzare il contesto della contrattazione collettiva affinché i contratti collettivi tengano conto in misura più adeguata delle condizioni locali", con la partecipazione delle parti sociali stesse.

La formulazione è stata leggermente modificata, con il riconoscimento del ruolo delle parti sociali. Tuttavia la Commissione continua a promuovere l'interventismo e l'interferenza dello Stato in un ambito che dovrebbe invece essere riservato all'autonomia delle parti sociali. Tale interferenza si prefigge di promuovere una riforma del sistema della contrattazione collettiva indirizzata verso il decentramento, senza tenere conto della posizione delle parti sociali, e in particolare del sindacato.

Spagna

⁶² Per ulteriori approfondimenti si veda: T.Schulten e R.Bispinck, "Varieties of decentralisation in German collective bargaining", in "Multi-employer bargaining under pressure Decentralisation trends in five European countries", a cura di S.Leonardi e R.Pedersini, ETUI, Brussels, 2018.

⁶³ Come documentato nel capitolo sull'Italia nel presente volume, una legge che introduce la contrattazione collettiva a livello aziendale o territoriale in Italia è stata approvata già nel 2011 (legge 148/2011, Art.8), ma le parti sociali hanno concordato di non utilizzarla perché imposta dal governo.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

Nel 2015 la Commissione ha raccomandato al governo della Spagna di intervenire al fine di giungere all'allineamento tra salari e produttività. In altri termini, ancora una volta la Commissione ha indicato la necessità di promuovere una contrattazione collettiva decentrata.

Pur avendo riconosciuto quanto la situazione fosse estremamente preoccupante, la Relazione per paese 2016 ha continuato ad insistere sul concetto sopra citato. Il modello spagnolo di contrattazione collettiva veniva ancora considerato inefficiente a causa della sua eccessiva “rigidità”, come già nel caso di Belgio, Francia e Italia. Sebbene i salari venissero considerati in linea con i risultati economici del paese, questi crescevano meno rispetto al previsto in base al confronto con crescita del PIL e produttività. Tuttavia in questa occasione le RSP non hanno accennato al consuetudinario *mantra* relativo alla necessità di allineare salari e produttività.

Nella Relazione per paese 2017 la Commissione è tornata ad intervenire sul tema, esprimendo il proprio disappunto in merito al fatto che, nonostante le recenti riforme, la contrattazione a livello di impresa non fosse ancora decollata nel paese. Tuttavia ciò non ha tenuto conto del margine di manovra costituito dalla facoltà di modifica unilaterale dei termini di pagamento e dell'orario di lavoro concessa ai datori di lavoro. Come lamenta l'autore spagnolo nel presente volume, la causa principale di quanto sopra va ricercata nel fatto che queste modifiche unilaterali non necessitano di registrazione da parte delle autorità del lavoro⁶⁴.

5. Conclusioni

L'analisi dei cicli del semestre europeo dal 2014 al 2017 ci permette ora di trarre alcune conclusioni. È impossibile negare che vi siano stati alcuni positivi cambiamenti nelle formulazioni della Commissione e nella maggiore attenzione prestata alla dimensione sociale dell'economia⁶⁵ e al coinvolgimento delle parti sociali nel processo decisionale⁶⁶, quanto meno a livello di UE. Tutto ciò è chiaramente il risultato del forte impegno del Presidente Juncker nei confronti del recupero dei valori originali del modello sociale europeo. Tuttavia la strada futura verso un'Europa sociale a tripla A appare ancora molto lunga. Il caso spagnolo costituisce un chiaro esempio di disillusione sindacale. La CES e le organizzazioni affiliate spagnole avevano accolto con favore l'analisi della Relazione per paese in merito all'impatto negativo degli elevati tassi di precarietà nel mercato del lavoro; tuttavia nelle raccomandazioni ciò non si è tradotto in un'adeguata risposta politica. Le misure per la “promozione delle assunzioni con contratti a tempo indeterminato” comportano la necessità di eliminare le “incertezze delle controversie in caso di licenziamento e l'importo relativamente elevato delle indennità di licenziamento per i lavoratori con contratti a tempo indeterminato”⁶⁷.

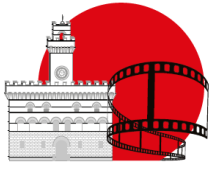
Le difficoltà del percorso verso una tripla A sociale appaiono ancora più evidenti con riferimento a contrattazione collettiva e salari, in particolare se si considerano i cinque paesi analizzati nel presente documento. Appare chiaro come il semestre europeo abbia insistito sulla riforma dei sistemi di formazione dei salari promuovendo la tendenza verso il

⁶⁴ Per un'analisi più approfondita di questo preoccupante problema, si veda Rocha nel presente volume.

⁶⁵ Questo vale, a titolo di esempio, per quelle raccomandazioni che mirano a combattere il lavoro illegale in Portogallo e in Romania.

⁶⁶ Ad esempio, Annual Growth Survey 2018, p.9: “Le parti sociali costituiscono componenti essenziali del processo di riforma. Un coinvolgimento opportuno e significativo delle parti sociali nello sviluppo, nella sequenza e nell'attuazione delle riforme permette di rafforzare il senso di appartenenza e di migliorare l'impatto e il conseguimento dei risultati”.

⁶⁷ Raccomandazioni Specifiche per Paese relative alla Spagna, 2017.



LUCI SUL LAVORO

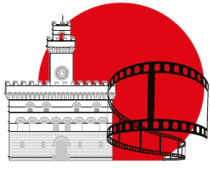
Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

decentramento. La Germania costituisce forse un'eccezione, poiché non ha ricevuto tali raccomandazioni nel corso del periodo in oggetto. Tuttavia ciò è probabilmente dovuto al fatto che il sistema tedesco era già di per sé caratterizzato da decentramento e frammentazione. L'Italia è l'unico paese in cui la contrattazione nazionale di settore è ancora oggetto di attacchi, mentre nei confronti di Belgio, Francia e Spagna la Commissione ha lasciato cadere le raccomandazioni relative a questi temi una volta attuate le riforme. Tuttavia in questi quattro paesi la Commissione esprime ancora alcune preoccupazioni in ragione del fatto che la contrattazione a livello di impresa non starebbe diffondendosi (*sorprendentemente*, a suo modo di vedere). In realtà tutto ciò è il risultato di una motivazione precisa, come i sindacati hanno cercato di spiegare. Nelle economie dominate da piccole e medie imprese la richiesta di decentramento della contrattazione collettiva al fine di renderla più reattiva alle necessità in costante cambiamento delle imprese è una questione ideologica. Solo raramente le PMI hanno le capacità e le competenze per negoziare contratti collettivi. Dal loro punto di vista la contrattazione a livello di impresa rappresenta un costo e un ostacolo. Al contrario, la contrattazione di settore costituisce uno strumento per fissare i livelli salariali e prevenire la concorrenza sleale. Inoltre la Commissione ha anche ammesso che le parti sociali non utilizzano a sufficienza le deroghe, anche in quei casi in cui ne avrebbero la possibilità. Come ripetutamente dichiarato dalla CES, si tratta di un risultato tutt'altro che sorprendente. Le parti sociali sono in effetti l'interlocutore in grado di decidere al meglio cosa negoziare e a quale livello. Per questa ragione le istituzioni dovrebbero astenersi da un'interferenza non necessaria, lasciando libera la contrattazione collettiva.

Ulteriore paradosso nella rappresentazione della Commissione riguarda la prevedibilità delle dinamiche salariali. Come già rilevato in precedenza, la Commissione aveva dapprima ritenuto che il sistema di contrattazione estone fosse il più efficiente in quanto completamente decentrato. Appena pochi mesi dopo la Commissione lamentava che gli incrementi salariali negoziati non fossero in linea con la produttività e i risultati economici. Ancora una volta, la contrattazione collettiva di settore costituisce un esempio di come organizzazioni sindacali e imprese possano operare quali attori macroeconomici responsabili. Tutto ciò testimonia nuovamente come parti sociali forti costituiscano un valore aggiunto per l'economia e per la società in generale. La stessa Commissione ha recentemente riconosciuto questo concetto⁶⁸. Tuttavia è necessario un sostegno concreto per rafforzare, laddove necessario, la contrattazione collettiva di settore a livello nazionale.

Vale inoltre la pena sottolineare la mancanza di coerenza tra l'analisi della Commissione e le politiche che la stessa raccomanda. In paesi con evidenti problemi di disuguaglianze del reddito, la contrattazione nazionale di settore costituisce lo strumento più efficiente per una rapida redistribuzione della ricchezza, soprattutto dopo oltre 30 anni caratterizzati da una costante riduzione della quota salariale, come evidenziato nella Figura 4.

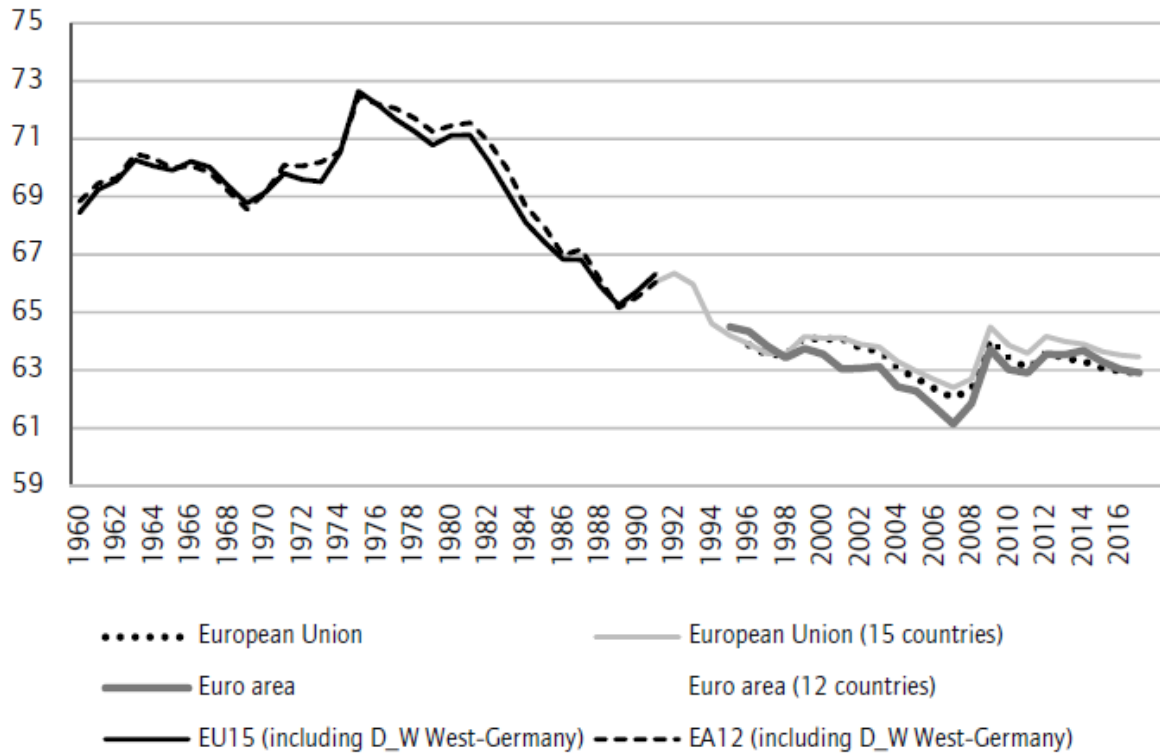
⁶⁸ Si veda ad esempio: Commissione Europea, DG Occupazione, Relazioni industriali in Europa 2014. Nella premessa della Commissaria Thyssen si legge: "Come negli anni precedenti, il risultato è inequivocabile: i paesi dotati di forti istituzioni di dialogo sociale sono fra le economie più fiorenti e competitive dell'UE e presentano una situazione sociale migliore e più solida". "Le parti sociali sono infatti in grado di identificare soluzioni programmatiche equilibrate e create su misura per reagire ai complessi sviluppi socioeconomici". Questo presupposto viene nuovamente ripetuto più avanti nel testo. La pubblicazione è disponibile all'indirizzo <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=13500&langId=en>.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

Figura 4. Variazione del rapporto salari / PIL in Europa, 1960–2016



Fonte: AMECO

Tale situazione riguarda in particolare i paesi sottoposti a programmi della Troika (Irlanda, Spagna e Portogallo) come pure numerosi paesi dell'Europa centrale e orientale, ma interessa anche alcuni Stati dell'area dell'euro dell'Europa occidentale (Austria, Belgio, Germania e Olanda), come evidenziato in Figura 5.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

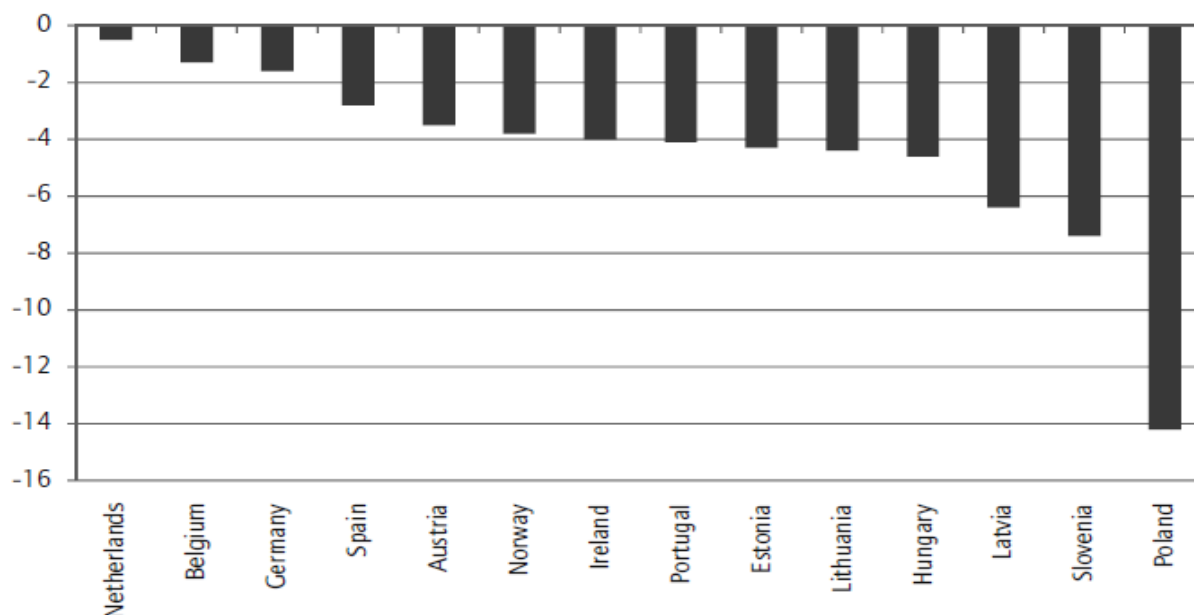


Figura 5. Declino del rapporto salari / PIL in alcuni paesi dell'UE, 1995–2014 (percentuali)⁶⁹

Fonte: Documento di lavoro OCSE ECO 2017/5.

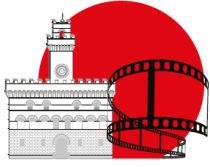
Almeno con riferimento ai salari – e alle politiche sociali in generale – tale situazione appare in evoluzione positiva se esaminiamo la rappresentazione generale del Pacchetto d'autunno 2018⁷⁰. In questo caso il progresso sociale comporta effetti di distribuzione delle riforme e una convergenza al rialzo delle condizioni di vita e di lavoro. In particolare, sia l'AGS, sia la RCO si sono avvicinate alla posizione della CES in materia di politica salariale. L'AGS sostiene che “la crescita dei salari reali, quale conseguenza degli aumenti della produttività, svolge un ruolo cruciale per la riduzione delle disuguaglianze e per garantire elevati standard di vita. Sviluppi salariali più dinamici, laddove si traducano in una maggiore domanda interna, andranno ulteriormente a sostegno dell'attuale espansione economica”⁷¹. Alla fine anche la RCO ha riconosciuto che “la crescita salariale risulta attenuata nella maggior parte dei paesi. (...) Inoltre nel periodo 2014-2016 la crescita dei salari reali è risultata inferiore rispetto alla crescita della produttività. Si tratta di una tendenza di lungo periodo: a livello di UE, nel periodo 2000-2016 la produttività reale per occupato è cresciuta del 14,3%, mentre le retribuzioni reali per lavoratore sono cresciute del 10,2%”⁷². La Commissione ritiene che questo problema sia dovuto alla debolezza residua del mercato del lavoro, ad una bassa crescita della produttività e alle aspettative di un'inflazione bassa. Tuttavia, ciò che ancora una volta non viene detto è che quanto sopra spesso si verifica come conseguenza dell'erosione o della limitazione del potere del sindacato in ragione delle recenti riforme

⁶⁹ R. Janssen, Why pay rises are a plus for the economy, documento di ricerca sviluppato per la campagna della CES 'Europe needs a pay rise', disponibile all'indirizzo <https://payrise.eu/get-the-facts/>.

⁷⁰ Documento pubblicato il 22 novembre 2017 disponibile all'indirizzo https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/european-semester-timeline/setting-priorities_en.

⁷¹ Annual Growth Survey 2018, p. 10

⁷² Draft Joint Employment Report 2018 - Progetto di relazione comune sull'occupazione, p. 8



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

attuata in numerosi paesi, dell'indebolimento o dello smantellamento della contrattazione collettiva a livello sovraziendale oppure, ad esempio nel settore pubblico, a causa dei tagli o dei congelamenti salariali e del mancato rinnovo dei contratti collettivi per anni e anni.

È possibile sostenere che il fatto che le organizzazioni sindacali e/o datoriali siano deboli o non sufficientemente rappresentative per negoziare incrementi salariali e concludere contratti collettivi di settore non sia responsabilità della Commissione Europea o dei governi. Tuttavia ciò non risponde interamente al vero. La contrattazione collettiva, e il dialogo sociale in generale, necessitano di un quadro di sostegno, legale o istituzionale, che agevoli i negoziati tra le parti sociali. Naturalmente tale quadro esiste in quegli Stati membri caratterizzati da forti tradizioni di relazioni industriali, mentre manca completamente o è stato smantellato dalle recenti riforme in numerosi altri paesi. Come ben spiegato dal Segretario generale della CES Luca Visentini nel suo discorso tenuto in occasione della conferenza "Fermare l'avidità delle imprese. L'Europa – e il mondo – hanno bisogno di aumenti salariali", "in mancanza di un tale quadro non saremo mai in grado di intervenire sul divario salariale e delle condizioni di lavoro tra Europa occidentale ed Europa orientale, né sul dumping sociale". Attraverso la sua campagna per gli aumenti salariali, la CES sta diffondendo un messaggio fondamentale: l'Europa ha bisogno di salari più alti conseguiti attraverso la contrattazione collettiva, in particolare la contrattazione di settore a livello nazionale.

Il movimento sindacale europeo ha espresso il proprio apprezzamento nei confronti degli sforzi compiuti fino ad ora dalla Commissione⁷³ volti a ricollocare le politiche sociali al vertice dell'agenda politica. Tuttavia è giunto il momento di passare ai risultati. Le organizzazioni sindacali sono fortemente impegnate e sostengono le iniziative sociali che verranno ulteriormente sviluppate nei mesi a venire da parte delle istituzioni dell'UE. Tra queste, il Pilastro europeo dei diritti sociali⁷⁴ e le iniziative legislative correlate⁷⁵.

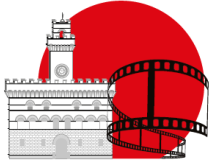
Per troppo tempo la politica ha trascurato le funzioni vitali della contrattazione collettiva, in particolare la contrattazione nazionale a livello di settore. In tale prospettiva, il Pilastro sociale costituisce un'opportunità senza precedenti per invertire questa tendenza una volta per tutte e creare una convergenza sociale al rialzo in tutti gli Stati membri dell'UE. I 20 principi presentati dalla Commissione indicano chiaramente il ruolo che le parti sociali potrebbero (e in effetti dovranno) svolgere per un'efficace attuazione attraverso il dialogo sociale e la contrattazione collettiva. La Commissione si è impegnata affinché il ciclo 2018 costituisca il primo turno di un nuovo "semestre sociale", con l'obiettivo di dare avvio all'attuazione dei 20 principi. Come riconosciuto dalla CES⁷⁶, il Pacchetto d'autunno ha costituito un primo passo

⁷³ Testimonianze questi sforzi il fatto che la *peer review* EMCO sul coinvolgimento delle parti sociali nel semestre europeo sia divenuta una pratica consolidata. Un secondo esercizio si è tenuto mercoledì 22 novembre 2017, rivolto in questa occasione a 12 paesi: BG, HR, EE, FR, HU, IT, LT, LV, SI, SK, ES e RO. Tale monitoraggio multilaterale dovrebbe condurre alla redazione di RSP volte ad un maggiore coinvolgimento delle parti sociali a livello nazionale, elemento fondamentale del semestre europeo per alcuni paesi che presentano ancora elementi di debolezza in proposito.

⁷⁴ La proclamazione formale del Pilastro da parte dei governi europei è avvenuta in occasione del Vertice Sociale per l'occupazione e la crescita equa, tenutosi a Göteborg (Svezia) il 17 novembre 2017.

⁷⁵ Sono quattro le norme di legge attualmente oggetto di esame nell'UE: (i) direttiva sull'equilibrio tra vita professionale e vita privata; (ii) direttiva sulle dichiarazioni scritte (successivamente ridenominata direttiva su condizioni di lavoro trasparenti e prevedibili); (iii) revisione della direttiva sul distacco dei lavoratori; (iv) raccomandazione sull'accesso alla protezione sociale. Le prime tre iniziative sono attualmente oggetto di negoziati all'interno del trilatero (Commissione, Parlamento e Consiglio). La proposta di raccomandazione sulla protezione sociale verrà pubblicata il 13 marzo 2018 unitamente al 'Social Fairness Package', il pacchetto di equità sociale, oltre ad una proposta di raccomandazione sul codice previdenziale europeo e a una proposta di regolamento sull'Autorità Europea del Lavoro.

⁷⁶ Per una valutazione approfondita del Pacchetto d'autunno si veda la posizione della CES sui grandi orientamenti delle politiche economiche per il ciclo del semestre europeo 2018, adottata dal Comitato Esecutivo del 13-14 dicembre 2017 e disponibile all'indirizzo <https://www.etuc.org/documents/etuc-position-broad-economic-guidelines-european-semester-cycle-2018#.W07QJqjvUk>.



LUCI SUL LAVORO

Immagini, musica e parole che raccontano il Lavoro

nella giusta direzione. Tuttavia il movimento sindacale europeo nutre grandi aspettative. Dal punto di vista della CES, affinché sia efficace, il PEDS dovrebbe contribuire allo sviluppo di migliori cicli del semestre in futuro. La strada da percorrere verso il riequilibrio della governance economica attraverso il rafforzamento della sua dimensione sociale (ovvero rendendola una governance economica e sociale) dipende dal valore assegnato alla RCO e al quadro di valutazione della situazione sociale⁷⁷. Si tratta infatti di due strumenti essenziali attraverso i quali il PEDS dovrà trovare attuazione. La speranza è che la RCO (al pari del quadro di valutazione) possa situarsi allo stesso livello dell'AMR e del quadro di valutazione della PSM in modo da condurre a politiche maggiormente orientate al sociale. Naturalmente si tratta di una decisione chiaramente politica che dovrà essere assunta dai leader europei, i quali dimostreranno così se siano pronti a passare effettivamente dalle parole ai fatti. L'ambizione della CES sarebbe di leggere RSP che richiedano l'attuazione dei principi del PEDS, intervenendo così sulla grave situazione sociale cui l'UE deve far fronte. Tuttavia affinché ciò accada è essenziale che vengano rispettate alcune condizioni. Innanzitutto i governi dovrebbero accettare di ricevere un maggior numero di RSP, laddove necessario. Semplificare e ridurre il numero di RSP non può essere accettabile laddove ciò significhi limitare (o addirittura escludere) l'adozione di RSP di carattere sociale⁷⁸. In secondo luogo, porre le priorità sociali allo stesso livello di quelle finanziarie ed economiche significa in pratica due cose: da un lato, prestare maggiore attenzione alle conseguenze sociali delle priorità finanziarie ed economiche; dall'altro investire in misure sociali. È necessaria una mobilitazione delle organizzazioni sindacali affinché queste riforme sociali ricevano i necessari finanziamenti che, se limitati alle scarse risorse disponibili tramite i fondi europei, difficilmente consentirebbero di conseguire gli obiettivi ambiziosi nei confronti dei quali l'UE si è impegnata⁷⁹. Gli Stati membri devono assegnare una quota dei propri bilanci a misure di carattere sociale. Ciò significa che Commissione e Consiglio dovranno accettare di concedere una flessibilità fiscale sufficiente agli Stati membri al fine di gestire tali assegnazioni. In breve: stanziare fondi sufficienti a favore delle riforme sociali trasformerà gli impegni politici in azioni concrete.

Nel corso dell'ultimo decennio la politica sociale non è stata una priorità della politica e i pochi miglioramenti registrati negli ultimi anni appaiono ancora troppo limitati per ridurre la delusione e i sentimenti antieuropei che si sono diffusi tra i cittadini dell'UE in tutto il continente. Invertire questo scetticismo richiede che tutte queste iniziative sociali vengano attuate, con vantaggi concreti per la vita dei lavoratori e dei cittadini. Finalmente l'Europa ha la possibilità di rimettersi in pista per conseguire l'obiettivo chiave del progetto di integrazione europea: prosperità per tutti.

⁷⁷ Per maggiori dettagli sul social scoreboard - il quadro di valutazione della situazione sociale - si veda <https://composite-indicators.jrc.ec.europa.eu/social-scoreboard/>.

⁷⁸ In altri termini, le RSP sociali non dovrebbero essere accantonate semplicemente perché gli Stati membri hanno accettato un numero limitato di raccomandazioni che devono tutte incentrarsi su priorità politiche di altra natura.

⁷⁹ A tale proposito va ricordato come in ambito sociale gli Stati membri dell'UE siano tenuti al rispetto non solamente dei principi del PEDS, ma anche degli Obiettivi di Sviluppo Sostenibile delle Nazioni Unite. Per ulteriori dettagli si veda https://ec.europa.eu/info/strategy/international-strategies/global-topics/sustainable-development-goals_en.