

Ristabilizzazione del sistema tedesco di contrattazione collettiva*

di Reinhard Bispinck e Thorsten Schulten (in WSI Mitteilungen, 4/2009, pp. 201-209)*

* Traduzione a cura della Fondazione Giulio Pastore non rivista dagli autori

INDICE

1. INTRODUZIONE	3
2. LA CRISI DEL SISTEMA CONTRATTUALE COLLETTIVO	4
2.1. EROSIONE DELLA FORZA STRUTTURALE	4
2.2. EROSIONE DELLA FORZA ORGANIZZATIVA DEI SINDACATI. LA PERDITA DI ISCRITTI	4
2.3. EROSIONE DEL POTERE ISTITUZIONALE	6
3. LO SVILUPPO DEL SISTEMA CONTRATTUALE IN UN PARAGONE EUROPEO	8
3.1. IL TASSO DI COPERTURA CONTRATTUALE IN EUROPA	8
3.2. PRESUPPOSTI PER UNA CRESCITA DELLA COPERTURA CONTRATTUALE	9
4. SPUNTI PER UNA RI-STABILIZZAZIONE DEL SISTEMA CONTRATTUALE	10
4.1. RI-STABILIZZAZIONE DAL BASSO	10
4.2. RI-STABILIZZAZIONE DALL'ALTO	12
RIFERIMENTI	13

Ristabilizzazione del sistema tedesco di contrattazione collettiva

Dalla metà degli anni '90 il sistema di contrattazione collettiva in Germania sta vivendo un processo di erosione strisciante, nel quale il nucleo duro di buona regolazione contrattuale diventa sempre più piccolo, mentre le aree di contrattazione debole, o assente, diventano sempre più grandi. Uno sguardo all'Europa rende sempre più evidente che non si tratta affatto di una dinamica inevitabile. Al contrario che in Germania, il tasso di diffusione della contrattazione collettiva nella maggior parte dei paesi dell'Europa occidentale si mantiene straordinariamente stabile. Ciò dipende soprattutto da un più forte sostegno politico del sistema di contrattazione collettiva attraverso una grande diffusione della dichiarazione di efficacia generale dei contratti. Per la ri-stabilizzazione politica del sistema contrattuale tedesco dovrebbe quindi essere in primo luogo messa all'ordine del giorno una riforma degli attuali meccanismi di dichiarazione di efficacia generale dei contratti.

1. INTRODUZIONE

Se si segue l'approccio delle "risorse di potere" sviluppato in area anglosassone (Wright 2000; Silver 2003), si possono distinguere fondamentalmente tre fonti del potere sindacale (Brinckmann et al. 2008, p. 24 ss.).

La prima fonte è il potere di organizzazione, che si esprime in primo luogo nel tasso di sindacalizzazione e nella capacità di mobilitazione degli iscritti. La seconda fonte viene indicata come potere strutturale, che esprime in primo luogo i rapporti di forza sul mercato, del lavoro, e cioè il fatto che il potere sindacale è determinato in maniera non secondaria dal livello della disoccupazione. Inoltre, la posizione specifica di alcuni gruppi di occupati nel processo del lavoro ne determina il potere strutturale. Per questo, sindacati che, ad esempio, rappresentano lavoratori altamente qualificati e difficili da sostituire, dispongono di una base strutturale di forza molto più grande di sindacati che agiscono soprattutto in settori caratterizzati da bassi livelli salariali o con occupati di bassa qualificazione. Come terza fonte di potere, può essere considerata la forza istituzionale.

La forza istituzionale si riflette in diritti e regole stabilite dalla legge e in istituzioni politiche che, come risultato di un compromesso sociale di base, prescrivono un determinato rapporto di forze sociali, che resta stabile al di là delle congiunture economiche di breve periodo. I sistemi contrattuali collettivi che si sono sviluppati dopo il 1945 in Germania ed in altri paesi dell'Europa occidentale possono essere considerati come istituzione centrale di questo compromesso sociale fondamentale, e rappresentano fino ad oggi la fonte centrale per il potere istituzionale dei sindacati.

D'altra parte, le diverse risorse di forza sindacale si trovano in una situazione di tensione reciproca, poiché, ad esempio, una perdita costante di potere organizzativo e strutturale, alla lunga, ha conseguenze sul potere istituzionale.

Di seguito, intendiamo indagare gli sviluppi attuali del sistema contrattuale tedesco (paragrafo 2) e la sua posizione in una comparazione europea (paragrafo 3) riguardo alla interazione dei diversi fattori di potere sindacale. Quindi, la nostra analisi si concentra sulla questione se e in quale misura la portata e la stabilità dei sistemi nazionali di contrattazione collettiva sono segnati dalla relazione fra potere organizzativo e potere

istituzionale. La nostra tesi centrale è che l'erosione strisciante del sistema contrattuale in Germania sia da spiegare con una massiccia perdita di tutti i diversi fattori di forza sindacale, mentre in molti altri stati europei occidentali la forza istituzionale dei sindacati sia rimasta relativamente stabile attraverso il sostegno politico al sistema contrattuale. Questo rinvia alle possibilità di ri-stabilizzazione del sistema contrattuale tedesco, con le quali si chiude il nostro contributo (paragrafo 4).

2. LA CRISI DEL SISTEMA CONTRATTUALE COLLETTIVO

La Germania vive dalla metà degli anni '90 una costante erosione dei contratti collettivi di categoria. Questa crisi si realizza non con grandi balzi ma come processo incrementale, che ha diverse cause e forme di sviluppo: l'erosione del potere strutturale, della forza organizzativa e del potere istituzionale.

2.1. Erosione della forza strutturale

La perdita di potere sindacale dipende anche dal fatto che lo sviluppo economico e le modificazioni strutturali del mercato del lavoro hanno costantemente peggiorato il quadro delle condizioni di azione per l'azione sindacale negli ultimi 15 anni.

Bisogna risalire all'inizio degli anni '90 per ritrovare una fase di contrattazione collettiva forte e di successo. Ma già la dura recessione mondiale del 1992-93 pose fine a questo sviluppo; la disoccupazione in rapida crescita costrinse i sindacati sulla difensiva. Per la prima volta nel 1994 i sindacati dovettero accettare peggioramenti su ampia scala degli standard contrattuali.

Allo sviluppo della congiuntura si è poi sovrapposto l'inasprimento della concorrenza internazionale ed il crescente coinvolgimento delle imprese attive sul mercato mondiale nel concetto della creazione di valore per gli azionisti (Shareholder-Value), che hanno contribuito ad un ulteriore indebolimento dei sindacati. Di conseguenza si è sviluppata de facto una contrattazione orientata alla competitività (Bispinck/Schulten 2004), che è stata accompagnata da una "decentralizzazione selvaggia" con moltissimi accordi aziendali.

Una disoccupazione strutturale di massa ed una scelta politica per la deregolamentazione del mercato del lavoro hanno provocato un aumento dell'occupazione precaria ed una forte crescita del lavoro a bassa retribuzione. Nel quadro europeo, la Germania mostra intanto una delle più alte percentuali di percettori di redditi bassi, ed una "articolazione quasi senza paragoni dello spettro salariale verso il basso" (Kalina/Weinkopf 2008, p. 1). Intanto, un buon 22% degli occupati rimane con le retribuzioni, al di sotto della soglia dei bassi salari pari a due terzi del salario medio. In alcuni settori economici, la quota dei bassi salari raggiungeva e talvolta superava un terzo degli occupati (Rhein/Stamm 2006).

2.2. Erosione della forza organizzativa dei sindacati. La perdita di iscritti

L'indebolimento della forza sindacale a seguito degli sviluppi socio-economici si è ripercossa anche sull'andamento della sindacalizzazione. Certamente non si può risalire immediatamente dal tasso di sindacalizzazione alla diffusione dei contratti collettivi, ma

comunque l'effettiva applicazione dei contratti è legata in una certa misura al potere dell'organizzazione sindacale. Ed in questo rientra la capacità di mobilitazione e sciopero, che dipende essenzialmente dal sostegno che ha il sindacato fra gli occupati.

Come uno degli indicatori per la forza organizzativa del sindacato può essere considerato il tasso di sindacalizzazione. Sul piano internazionale, la Germania ha sempre fatto parte del gruppo dei paesi industrializzati con un tasso di sindacalizzazione relativamente basso. Anche nei momenti migliori, la percentuale (netta) di lavoratrici e lavoratori aderenti a tutti i sindacati (DGB, DAG, DBB und CGB)¹ non ha superato il 36%. Dopo che in occasione della riunificazione tedesca era stata raggiunta provvisoriamente una forte crescita di iscritti, attraverso l'accorpamento, si registrò una forte diminuzione. Il tasso di sindacalizzazione complessivo è sceso dal 36% nel 1991 a poco più del 20% nel 2007. I sindacati aderenti al DGB contavano prima della riunificazione poco meno di 8 milioni di iscritti, cifra che era salita nel 1991 a quasi 12 milioni, ed è quindi costantemente scesa, fino a 6,4 milioni alla fine del 2008. (Immagine 1).

I sindacati hanno inoltre un radicamento inferiore alla media fra i giovani, le donne, gli impiegati, gli occupati a termine, nel settore dei servizi, nelle piccole e medie imprese e nella Germania orientale (Ebbinghaus et al. 2008; Biebeler/Lesch 2006). Più o meno, i settori con bassa applicazione dei contratti collettivi hanno le stesse caratteristiche. In conseguenza dello sviluppo demografico, nei prossimi anni andranno in pensione le classi anagrafiche di lavoratori più forti e meglio organizzate, ed aumenteranno quelle più deboli e meno organizzate. I problemi dell'organizzazione degli iscritti sono quindi destinati ad aumentare piuttosto che a diminuire.

CONCORRENZA FRA SINDACATI

Per decenni, il dominio dei sindacati aderenti al DGB sulla contrattazione è stato incontestato. Ma ora la concorrenza fra sindacati si è intensificata. Alcuni sindacati di mestiere, come ad esempio l'associazione dei piloti di aereo Cockpit, il Marburger Bund dei medici ospedalieri o il sindacato dei ferrovieri GDL si sono affermati, anche attraverso duri conflitti, come soggetti contrattuali autonomi e cercano di contrattare condizioni migliorative per i loro iscritti. In questo modo, sono riusciti, andando in controtendenza, a realizzare un aumento di iscritti. Ma rispetto alla stabilità del sistema contrattuale, molto più problematica è la concorrenza ad opera dei sindacati cristiani del Christlicher Gewerkschaftsbund (CGB). Sottoscrivendo contratti che sono al di sotto dei livelli di tutela di quelli sottoscritti dai sindacati del DGB, i sindacati cristiani esercitano, soprattutto nei settori artigianali, una concorrenza al ribasso. Questi sindacati stanno vivendo una particolare valorizzazione politica nella attuale contrapposizione sulla determinazione dei salari minimi. Per i settori di vigilanza e sorveglianza, o in quelli del lavoro interinale, sono utilizzati contratti sottoscritti dai sindacati cristiani come riferimento per la determinazione degli standard minimi. Dal punto di vista dei datori di lavoro, stipulare contratti collettivi con i sindacati cristiani è una ulteriore possibilità di azione, di cui fanno uso sempre più spesso (v. il contributo di Dribbusch in questo numero).

¹ Deutscher Gewerkschaftsbund (DGB); Deutsche Angestellten Gewerkschaft (DAG); Deutscher Beamtenbund (DBB); Christlicher Gewerkschaftsbund (CGB).

2.3. Erosione del potere istituzionale

DIFFERENZIAZIONE E DIMINUZIONE DELL'APPLICAZIONE DEI CONTRATTI

Circa il 62% dei lavoratori dipendenti in Germania è occupato in aziende vincolate all'applicazione di un contratto collettivo, Ma questo vincolo non è affatto omogeneo. Ad Ovest, l'obbligo di applicazione del contratto collettivo è molto più diffuso che ad Est. La articolazione per settori indica che il più alto tasso di copertura contrattuale, in base agli occupati, si trova nelle amministrazioni pubbliche e nel settore miniere-energia (rispettivamente 96% e 90%). A livello intermedio si colloca il settore dei beni di investimento (65%) e alla fine quello dei servizi alle imprese (45%).

Nelle piccole imprese, il tasso di copertura contrattuale è molto meno diffuso che nelle grandi: oltre il 90% dei lavoratori nelle imprese che occupano almeno 500 dipendenti hanno la copertura di un contratto collettivo, nelle imprese fino a nove occupati sono solo un terzo. Le imprese di nuova creazione sono molto più raramente vincolate ad un contratto collettivo di quelle vecchie (Kohaut/Ellguth 2008). Interessante è che il tasso di copertura contrattuale si differenzia anche in base al livello dei redditi degli occupati. Secondo la banca dati del WSI-Lohnspiegel nello scaglione fiscale dei lavoratori con reddito più basso, il tasso di copertura contrattuale collettiva è al 34%, e sale progressivamente fino al 68% in quello più alto (Abbildung 2). In altri paesi europei, ad esempio in Belgio ed Olanda, i titolari di redditi più bassi hanno una migliore copertura contrattuale (Tijdens/van Klaveren 2009).

Dalla metà degli anni '90 si osserva una forte riduzione del tasso di copertura contrattuale. In Germania occidentale la quota di occupati coperti da contratto collettivo è scesa dal 76% nel 1998 al 63% nel 2007. In Germania orientale, questa quota è scesa nello stesso periodo dal 63% al 54%. Se si prendono in considerazione solo i contratti di categoria, elemento tipico del sistema contrattuale tedesco, ossia accordi che coprono i lavoratori di uno stesso settore su base ora regionale, ora nazionale, dal 1996 il calo è stato dal 69% al 53%. Le cifre sono ancora più basse se si considera il numero delle imprese vincolate ad un contratto di lavoro: ad occidente, il 39% ricade nel campo di copertura contrattuale collettiva, ad est solo il 24% (Abbildung 3).

Molte associazioni di datori di lavoro hanno reagito al calo del tasso di organizzazione delle imprese negli anni '90 con la creazione di associazioni senza vincolo contrattuale. In questo modo, le imprese hanno potuto sottrarsi al vincolo di applicazione del contratto, senza per questo dover rinunciare all'adesione all'organizzazione. Le associazioni imprenditoriali hanno cercato di usare questa doppia strategia organizzativa come strumenti di pressione sulla contrattazione.

AREE DI MANCANZA DEL CONTRATTO

La forza di un sistema contrattuale si valuta anche dalla misura in cui aumenta l'area in cui manca qualsiasi contratto. Nei settori grandi come in quelli piccoli, si intensificano da alcuni anni i casi in cui i nuovi contratti vengono stipulati solo dopo diversi mesi

(commercio al dettaglio, banche). In molti altri settori contrattuali si è creata da alcuni anni una situazione di vacanza contrattuale. In termini formali, il contratto si continua ad applicare, ma il datore di lavoro può sostituire le norme scadute con altre norme. Ad essere coinvolte sono soprattutto i settori, sindacalmente poco compatti, delle imprese di commercio e servizi impiegate su piccole imprese².

DECENTRAMENTO

La tendenza generale dello sviluppo della contrattazione va verso il decentramento. Negli ultimi vent'anni diverse ondate di flessibilizzazione degli standard si sono abbattute sul sistema contrattuale, portando ad un ampio trasferimento della competenza di regolamentazione a livello aziendale (Bispinck 2004; Bispinck/Bahn Müller 2007). La relazione fra contrattazione e azione aziendale, e quindi fra sindacati e rappresentanze elette nei luoghi di lavoro, è conseguentemente mutata in profondità (v. il contributo di Haipeter in questo numero).

L'apertura controllata dei contratti di categoria, attraverso le clausole contrattuali di apertura, è stata in parte una risposta al "decentramento selvaggio", sviluppata a livello aziendale dalle parti contrattuali. Inoltre, avrebbe dovuto avere lo scopo di canalizzare le prassi di "patti per il lavoro", sottoscritti nelle aziende, in cui, nella forma di una "concession bargaining" venivano scambiate concessioni da parte dei lavoratori, in cambio di garanzia dell'occupazione per un certo periodo e di particolari impegni assunti dalle imprese. Le rappresentanze aziendali dei lavoratori hanno però, in maggioranza, un atteggiamento che oscilla fra lo scetticismo e la contrarietà di fronte a questi sviluppi. Secondo l'indagine del WSI fra i consigli di azienda, quattro rappresentanti su cinque ritengono che l'aziendalizzazione sia piuttosto una maniera di dare agli imprenditori la possibilità di realizzare i loro interessi (Bispinck 2005).

LA RITIRATA DEI CONTRATTI ERGA OMNES

Il sistema contrattuale ha il sostegno dell'articolo 5 della legge sul contratto collettivo, che prevede la possibilità di dichiarare l'efficacia erga omnes. In questa maniera si possono impedire forme di concorrenza sleale e vantaggi concorrenziali socialmente iniqui. Lo strumento dell'erga omnes ha sempre avuto in Germania un'importanza relativamente scarsa (Kirsch 2003). E si è ulteriormente ridotta negli ultimi anni. Dal 1991 al 2008, il numero dei contratti dichiarati efficaci erga omnes è sceso da 622 a 463. Se si considerano solo i contratti originali, senza contare cioè le modificazioni e le dichiarazioni a verbale, attualmente solo l'1,5 per cento dei contratti collettivi ha efficacia erga omnes. All'inizio degli anni '90 erano ancora il 5,4% (Abbildung 4). Una ragione centrale per questo sta nell'atteggiamento restrittivo delle associazioni datoriali, che dispongono de facto di un potere di veto nel collegio che deve decidere l'estensione dell'efficacia del contratto. L'efficacia erga omnes deve restare "l'eccezione", secondo l'indicazione dell'associazione

2 Dazu zählen – zumeist mit einzelnen regionalen Bereichen – unter anderem folgende Branchen: Erwerbsgartenbau, Floristik, Sägeindustrie/Holz bearbeitende Industrie, Baustoffindustrie, zahlreiche Metallhandwerke, verschiedene Bauhandwerke, Bäcker-, Konditoren- und Fleischerhandwerk, Getränkeindustrie, Buch- und Möbelhandel, privates Verkehrsgewerbe, Tankstellen- und Garagengewerbe, Friseurhandwerk, Bewachungsgewerbe, Arzthelferinnen, Altenheime.

federale dei datori di lavoro BDA. Per questo si richiede un "atteggiamento prudente" con la dichiarazione di efficacia generale.

La grande maggioranza dei contratti efficaci erga omnes sono di argomento normativo. Solo una piccola parte riguarda direttamente le retribuzioni. Ed anche in questo campo si registra una notevole tendenza al ribasso. Se nel 1991 c'erano ancora 96 contratti estesi erga omnes che determinavano le retribuzioni di operai, impiegati ed apprendisti, nel 2008 erano solo 33. Si tratta essenzialmente di contratti di ambito regionale che riguardano i barbieri, i servizi di custodia e vigilanza, gli alberghi e la ristorazione.

Una certa controtendenza si osserva nel progressivo ampliamento di regole contrattuali estese erga omnes in base alla legge sui lavoratori distaccati, che inizialmente era stata utilizzata solo nell'edilizia. Nella contrapposizione sulla richiesta di salario minimo per legge, le norme per i lavoratori distaccati sono diventate un ripiego, utilizzato anche in altri settori (Bispinck/Schulten 2008).

Accanto all'efficacia erga omnes, otto Territori federali sui sedici che compongono la Germania conoscono leggi sulla "fedeltà contrattuale", in base alle quali il rispetto delle norme contrattuali è condizione per la concessione di benefici pubblici (Schulten/Pawicki 2008). Tuttavia, la Corte europea di giustizia, nell'aprile 2008, ha giudicato queste leggi una violazione della libertà europea sulla circolazione dei servizi, per cui le leggi di fedeltà contrattuale possono essere ancora applicate per quelle norme che siano generalmente efficaci in forza della legge sui lavoratori distaccati.

3. LO SVILUPPO DEL SISTEMA CONTRATTUALE IN UN PARAGONE EUROPEO

Come in Germania, anche nella maggior parte dei paesi della Ue, nell'Europa del nord, del centro e del sud, il contratto di categoria continua a rappresentare la forma caratteristica dei sistemi contrattuali nazionali (Schulten 2005; Carley 2008). Solo in Gran Bretagna i contratti collettivi sono conclusi quasi esclusivamente a livello di impresa. Le cose stanno diversamente nei nuovi stati dell'Europa centro-orientale, che durante il periodo di transizione negli anni '90 hanno instaurato sistemi di contrattazione prevalentemente aziendali e di ambito di impresa. L'eccezione è rappresentata dalla Slovenia, che in controtendenza ha costruito un sistema centralizzato, con contratti di categoria e intercategoriale.

3.1. Il tasso di copertura contrattuale in Europa

Il significato dei sistemi nazionali di contrattazione per la determinazione delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro nei diversi paesi europei è molto differenziato. Per il tasso di copertura contrattuale c'è un'enorme varietà, che va da quasi il 100% in Austria fino all'11% in Lituania (Abbildung 5). Nella maggior parte dei vecchi stati dell'Unione europea, la copertura contrattuale è relativamente alta, fra il 70% ed il 99%, mentre nella maggioranza dei nuovi stati rimane chiaramente al di sotto del 50%.

Su scala europea, la Germania si trova esattamente a metà, con una copertura contrattuale di poco superiore al 60%. Rispetto al gruppo dei vecchi paesi dell'Unione europea, la Germania ha invece uno dei valori più bassi, superiore solo a quelli del

Lussemburgo e della Gran Bretagna. Mentre la Germania evidenzia dalla fine degli anni '90 una chiara tendenza alla diminuzione della copertura contrattuale, nella maggior parte degli altri paesi europei essa è, al contrario, relativamente stabile (European Commission 2009, S. 74).

3.2. Presupposti per una crescita della copertura contrattuale

Per spiegare il livello e il diverso sviluppo della copertura contrattuale fra la Germania e la maggior parte degli altri paesi europei bisogna considerare quei fattori, politici e istituzionali, che favoriscono un alto tasso di copertura.

Come primo fattore si può constatare una stretta dipendenza reciproca fra copertura contrattuale e centralizzazione del sistema. Nei paesi con contratti di categoria c'è sempre una maggioranza di lavoratori coperti da contratti collettivi, mentre in paesi con prevalente contrattazione aziendale, di regola è solo una minoranza di lavoratori che gode della protezione contrattuale.

Sebbene fin dagli anni '90 si osservi in molti paesi europei una tendenza al decentramento della contrattazione, questa non si associa, a differenza della Germania, all'erosione del tasso di copertura contrattuale. E una ragione importante sta nel fatto che, diversamente che in Germania, la maggior parte dei paesi europei dispone di sistemi cosiddetti "monistici" per la rappresentanza di interessi, per cui la rappresentanza a livello sia aziendale che sovra-aziendale viene curata dalle organizzazioni sindacali. Questo ha portato, ad esempio nei paesi scandinavi, al fatto che il decentramento si è accompagnato allo sviluppo di un sistema contrattuale su due livelli, senza che ne fosse indebolita la forza contrattuale istituzionale delle organizzazioni sindacali (Ilsøe et al. 2007; Stokke 2008).

Inoltre, la diffusione dei contratti nei paesi con sistemi decentrati è molto più fondata sul potere organizzativo dei sindacati, perché di regola finiscono per contrattare solo quelle imprese, dove si raggiunga un certo livello di organizzazione sindacale. Nei paesi con più alto livello di copertura contrattuale, invece, non esiste automaticamente anche un alto tasso di sindacalizzazione (Übersicht 1). L'esempio più chiaro è la Francia, dove solo il 9% di tutti i lavoratori dipendenti è iscritti ai sindacati, mentre il 95% ricade nel campo di applicazione di un contratto collettivo.

Gli unici stati europei dove l'alta diffusione dei contratti collettivi si ottiene in primo luogo attraverso un alto tasso di sindacalizzazione, sono i paesi nordici: Danimarca, Finlandia e Svezia. Questi sono anche gli unici paesi in Europa, dove il potere sindacale di organizzazione viene sostenuto politicamente attraverso il cosiddetto Gent-System, in cui i sindacati sono amministratori di fondi per l'assicurazione contro la disoccupazione.

Nella maggioranza dei vecchi paesi della Ue, il tasso di sindacalizzazione negli ultimi decenni è andato diminuendo, senza che questo avesse conseguenze negative sulla diffusione dei contratti collettivi. Per contro, un fattore importante per la diffusione dei contratti è il tasso di organizzazione dei datori di lavoro, che, con l'eccezione dei paesi scandinavi, è di regola molto più alto di quello dei lavoratori (Übersicht 1). Il livello di organizzazione dei datori di lavoro viene comunque determinato a sua volta dal sostegno politico dello stato al sistema contrattuale (Traxler 2004). Questo è particolarmente chiaro in Austria, dove l'iscrizione obbligatoria delle imprese alle camere dell'economia determina

de facto un obbligo di organizzazione per i datori di lavoro. Al di là di questo, il tasso di organizzazione dei datori di lavoro è particolarmente alto in quei paesi, dove lo stato fa ampiamente ricorso allo strumento della dichiarazione di efficacia erga omnes. Al di fuori della Scandinavia, la dichiarazione di efficacia generale dei contratti è il principale fattore di spiegazione di un alto tasso di diffusione dei contratti collettivi (Übersicht 1). A questa si aggiunge la determinazione, diffusa in Europa, di salari minimi per legge, che in alcuni paesi hanno contribuito a stabilizzare il sistema contrattuale, soprattutto nei settori a basso livello salariale (Schulten et al. 2006).

L'erosione costante del sistema contrattuale tedesco non è quindi dovuta esclusivamente, e neppure principalmente alla perdita del potere organizzativo, che si osserva in forme simili anche in altri paesi europei. Il fattore decisivo sta piuttosto nel fatto che, a differenza della maggior parte degli altri paesi europei, lo stato in Germania fa poco per stabilizzare il sistema contrattuale, e bilanciare così la costante perdita di potere istituzionale da parte dei sindacati. A ciò si aggiunge una perdita di potere strutturale, particolarmente alta per i sindacati tedeschi, che è da riportare alle performances particolarmente negative su scala europea dell'economia tedesca, ed alla conseguente disoccupazione superiore alla media (Hein/Truger 2007).

4. SPUNTI PER UNA RI-STABILIZZAZIONE DEL SISTEMA CONTRATTUALE

Come mostrano le esperienze in altri paesi europei, l'erosione del sistema contrattuale tedesco non è in alcun modo un processo obbligato. Un cambiamento di rotta di questa tendenza richiede comunque una consapevole politica di ri-stabilizzazione del contratto di categoria. E per questo si possono individuare due punti strategici di attacco, che si possono indicare come ristabilizzazione "dall'alto" e "dal basso". Per la ristabilizzazione dal basso, si tratta di rafforzare il potere organizzativo sindacale, per difendere il contratto collettivo, di categoria e nelle aziende, e per poter riportare le imprese all'applicazione dei contratti. Per quella dall'alto, è necessario soprattutto un rafforzamento politico del sistema contrattuale. E, per questo, una questione chiave è la riforma della dichiarazione di efficacia erga omnes.

4.1. Ri-stabilizzazione dal basso

RICOSTRUZIONE DEL POTERE ORGANIZZATIVO DEI SINDACATI

La drammatica diminuzione di iscritti nei sindacati del DGB ha aperto da alcuni anni un'intensa discussione sulle nuove forme per conquistare nuovi aderenti. Il DGB ha avviato nel 2005 l'iniziativa "Trendwende" (Svolta), per rafforzare la base organizzativa dei sindacati aderenti attraverso progetti intercategoriale. In diverse organizzazioni, accanto alle forme tradizionali di proselitismo, si afferma la sperimentazione dell'idea dell'organizing (Brinckmann et al. 2008). Ad esempio, il sindacato dei servizi Ver.Di So punta a mettere assieme esperienze sistematiche realizzate secondo l'impostazione dell'organizing in progetti mirati soprattutto nei settori meno sindacalizzati (commercio al dettaglio, vigilanza, logistica), (Bremme et al. 2007; Dribbusch 2008). Anche l'IG Metall ha

fatto una valutazione positiva delle esperienze di organizing come principio per il rinnovamento del lavoro sindacale, e diffonde azioni di questo tipo come "strategia offensiva orientata all'iscrizione" dei lavoratori (Wetzel et al. 2008).

UNA CONTRATTAZIONE RIVOLTA ALLA DIMENSIONE AZIENDALE

Tanto più procede il decentramento della contrattazione, tanto più i sindacati si vedono costretti a riflettere sulla relazione fra una politica contrattuale svolta a livello di categoria e la sua applicazione nelle aziende. Soprattutto l'IG Metall ha sviluppato una nuova visione sulla "tensione fra categoria ed azienda" (Huber et al. 2006). La affermazione e la difesa nelle aziende degli standard contrattuali stabiliti a livello di categoria deve avere una importanza molto più grande che nel passato. Le controversie aziendali, come quelle sulle deroghe alle tutele del contratto di categoria, vanno condotte sempre più come vertenze contrattuali del sindacato, cioè attraverso rappresentanti legittimati dall'associazione sindacale, accompagnati da commissioni contrattuali aziendali, ed al di là della partecipazione attraverso i consigli di fabbrica eletti da tutti i lavoratori. In questo modo, si evidenzia l'importanza di norme contrattuali e del sistema contrattuale stesso, la contrattazione trova nuove basi e configurata come comprensibile sotto l'attivo coinvolgimento degli iscritti. Inoltre, consigli di fabbrica e sindacati devono costruire assieme un comune "management della rivendicazione" che si differenzi chiaramente dal co-management fra consigli eletti e direzioni aziendali del tipo attuale (Wetzel 2007). Una più forte propensione al conflitto si riscontra dove ci sono gli attacchi alle tutele contrattuali, ma anche dove entra in ballo la realizzazione di nuove rivendicazioni, di tipo qualitativo.

Le esperienze con questa nuova politica contrattuale orientata alle aziende sono senz'altro positive. L'IG Metall riferisce di un crescente sostegno ai sindacati nei luoghi di lavoro e di un aumento delle iscrizioni dove si realizzano offensive sindacali nelle aziende con l'attiva partecipazione dei lavoratori (Huber et al. 2006). Alcuni studi di caso mostrano però anche come questa idea di una contrattazione rivendicativa nelle aziende non funzioni automaticamente, e come non venga utilizzata affatto in maniera capillare (v. il contributo di Haipeter in questa rivista).

DIFESA DEL VINCOLO CONTRATTUALE

Per i sindacati, la difesa della diffusione della contrattazione è un terreno d'azione di grande importanza. Talora, i sindacati si trovano a fare i conti con strategie anticontrattuali dei datori di lavoro anche in settori nei quali fino a poco tempo fa vigeva una sicura diffusione della contrattazione. Ad esempio, alcune organizzazioni regionali del commercio auto si sono svincolate dal sistema contrattuale. Al suo posto, sono entrate in campo nuove organizzazioni datoriali, alle quali peraltro apparteneva solo una parte delle aziende. Nel Nord Reno-Vestfalia l'associazione del commercio autovetture ha deciso di non sottoscrivere più il contratto con l'IG Metall. Al suo posto, ha concluso un accordo con il sindacato Christliche Gewerkschaft Metall (CGM). L'IG Metall ha potuto concludere una grande quantità di contratti aziendali, che hanno garantito l'applicazione dei precedenti

accordi per circa 20.000 occupati in 273 aziende. In un altro caso spettacolare, l'impresa metalmeccanica *Vacuumschmelze* di Hanau, in Assia, ha deciso di liberarsi dal vincolo di applicazione del contratto di categoria. Solo dopo uno sciopero di sei giorni, è stato possibile assicurare un aggancio di lunga durata a quanto previsto dal contratto di categoria, ma in cambio di deroghe limitate nel tempo alle previsioni del contratto (IG Metall Hanau 2008). Talora è stato possibile - come nel 2005, con il caso del costruttore di cavi Nexans - impedire la fuga verso il meno oneroso contratto con i sindacati cristiani (Metall 2005).

4.2. Ri-stabilizzazione dall'alto

Per quanto importanti siano le campagne dei sindacati per il rafforzamento della loro base organizzativa e della affermazione dei contratti collettivi nelle aziende, da sole non possono bastare per stabilizzare il sistema contrattuale collettivo tedesco. Un'elevata diffusione dei contratti collettivi si può raggiungere attraverso un alto tasso di sindacalizzazione solo se questo raggiunge livelli "scandinavi", cosa che in Germania non può avvenire nel futuro prevedibile.

Assieme a questa strategia, i sindacati ne devono quindi sviluppare un'altra complementare, che abbia per scopo la ri-stabilizzazione politica del sistema contrattuale tedesco. Rientrano in questa strategia l'introduzione di una legge sul salario minimo, che potrebbe costituire una base regolativa, sulla quale ricostruire le relazioni contrattuali collettive. La leva politica più importante resta tuttavia, come in molti altri paesi europei, la dichiarazione di efficacia generale. Senza che anche in Germania siano dichiarati efficaci erga omnes molti più contratti collettivi, sarà difficile ottenere una svolta o un sostanziale aumento dell'applicazione dei contratti collettivi.

Per realizzare un forte aumento delle dichiarazioni di efficacia generale, è necessaria una riforma strutturale dell'attuale procedura per l'estensione erga omnes (Zachert 2003, 2004). Il principale ostacolo si è dimostrato l'atteggiamento ostile tenuto dall'associazione dei datori di lavoro BDA, che ha bloccato l'estensione dell'efficacia dei contratti nel collegio contrattuale federale, a volte anche contro il parere delle associazioni di categoria aderenti. Questo è stato anche il motivo per cui la legge sui lavoratori distaccati ha introdotto negli anni '90 un nuovo percorso sull'estensione dei contratti, nel quale non è più il collegio contrattuale federale, ma il ministero del lavoro ad avere il potere di decisione finale (Dombre 2007). Un primo passo di questa riforma potrebbe quindi essere prevedere che tutte i casi di estensione erga omnes seguano le procedure sul modello della legge per i lavoratori distaccati. Data la crescente migrazione dei lavoratori in Europa, ciò avrebbe l'ulteriore vantaggio che non sarebbero solo i salari minimi, ma tutte le tabelle salariali dei contratti a dover essere applicate per i lavoratori distaccati dall'estero.

Una simile riforma delle procedure sull'estensione generale dell'efficacia dei contratti dovrebbe essere strutturata in maniera tale che, come accade ad esempio in Olanda, la maggior parte dei contratti possa essere dichiarata efficace erga omnes. Proprio l'esperienza dell'Olanda, il cui sistema contrattuale ha molte similitudini con quello tedesco, parla a favore di un effetto positivo del largo utilizzo della procedura di estensione sulle relazioni contrattuali, che viene valutata positivamente anche dalla grande

maggioranza dei datori di lavoro olandesi (Heijnen/Van Rij 2003). Decisivo è il riconoscimento del fatto che solo i contratti dichiarati efficaci per tutti possono adempiere alla loro funzione ordinatrice di stabilire eguali condizioni concorrenziali per tutte le imprese, e metter fine a quelle strategie imprenditoriali che puntano solo al dumping salariale. In questo senso la ri-stabilizzazione politica del sistema contrattuale collettivo non è solo interesse dei sindacati, ma nell'interesse generale di tutta la società.

RIFERIMENTI

- Bundesvereinigung der Deutschen Arbeitgeberverbände (BDA) (2008): Kompakt "Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen", Berlin
- Biebler, H./Lesch, H. (2006): Mitgliederstruktur der Gewerkschaften in Deutschland, IW-Trends 4, S. 45–58
- Bispinck, R. (2004): Kontrollierte Dezentralisierung der Tarifpolitik –Eine schwierige Balance, in: WSI-Mitteilungen 5, S. 237–245
- Bispinck, R. (2005): Betriebsräte, Arbeitsbedingungen und Tarifpolitik, in: WSI-Mitteilungen 6, S. 301-307
- Bispinck, R./Bahnmüller, R. (2007): Abschied vom Flächentarifvertrag? Der Umbruch in der deutschen Tariflandschaft und seine Konsequenzen für eine betriebsorientierte Tarifpolitik, in: Bispinck, R. (Hrsg.): Wohin treibt das Tarifsysteem?, Hamburg, S. 9–28
- Bispinck, R./Schulten, T. (2008): Aktuelle Mindestlohndebatte: Branchenlösungen oder gesetzlicher Mindestlohn?, in: WSI-Mitteilungen 3, S. 151–158
- Bispinck, R./Schulten, T. (2001): Zur Kritik der wettbewerbsorientierten Tarifpolitik, in: Wagner, H. (Hrsg.): Interventionen wider den Zeitgeist. Für eine emanzipatorische Gewerkschaftspolitik im 21. Jahrhundert. Helmut Schauer zum Übergang in den Un-Ruhestand, Hamburg, S. 209–225
- Bremme, P./Fürniß, W./Meinecke U. (Hrsg.) (2007): Never work alone. Organizing – ein Zukunftsmodell für Gewerkschaften, Hamburg
- Brinkmann, U./Choi, H.-L./Detje, R./Dörre, K./Holst, H./Karakayali, S./Schmalstieg, C. (2008): Strategic Unionism: Aus der Krise zur Erneuerung?, Wiesbaden
- Carley, M. (2008): Industrial Relations Developments in Europe 2007, Report for the European Foundation for the Improvement of Living and Working Conditions, Dublin
- Dombre, R. (2007): Entwicklung des Arbeitnehmer-Entsendegesetzes: vom Widerstand im Jahre 1996 bis heute, unveröffentlichtes Manuskript vom 7. 5.
- Dribbusch, H. (2008): Organizing in der Fläche: Die ver.di/SEIU-Kampagne im Hamburger Bewachungsgewerbe, in: WSI-Mitteilungen 1, S. 18–24
- Dribbusch, H./Bispinck, R. (2008): Tarifkonkurrenz der Gewerkschaften zwischen Über- und Unterbietung. Zu aktuellen Veränderungen in der Tarif- und Gewerkschaftslandschaft, in: Sozialer Fortschritt 6, S. 153–163
- Ebbinghaus, B./Göbel, C./Koos, S. (2008): Mitgliedschaft in Gewerkschaften. Inklusions- und Exklusionstendenzen in der Organisation von Arbeitnehmerinteressen in Europa, Mannheimer Zentrum für Europäische Sozialforschung, Arbeitspapiere 111
- European Commission (2009): Industrial Relations in Europe 2008, Brüssel

Hein, E./Truger, A. (2007): Die deutsche Wachstums- und Beschäftigungsschwäche im europäischen Kontext – Ein Lehrstück makroökonomischen Missmanagements, in: Chaloupek, G./ Hein, E./Truger, A. (Hrsg.): Ende der Stagnation? Wirtschaftspolitische Perspektiven für mehr Wachstum und Beschäftigung in Europa, Wien, S. 43–64

Heijnen, M./van Rij, C. (2003): Ervaringen van werkgevers met de CAO en AVV, Untersuchung im Auftrag des niederländischen Arbeitsministeriums, Amsterdam

Huber, B./Burkhard, O./Wagner, H. (2006): Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb, Hamburg

IG Metall Hanau (2008): "Solidarische Lösung in harten Zeiten", VACTarifnachrichten 5 vom 14.11.

Ilsøe, A./ Madsen, J. S./Due, J. (2007): Impacts of Decentralisation –Erosion or Renewal? The Decisive Link between Workplace Representation and Company Size in German and Danish Industrial Relations, in: Industrielle Beziehungen 3, S. 201–222

Kalina, T./Weinkopf, C. (2008): Weitere Zunahme der Niedriglohnbeschäftigung: 2006 bereits rund 6,5 Millionen Beschäftigte betroffen, IAQ-Report 2008-01

Kirsch, J. (2003): Die Allgemeinverbindlicherklärung von Tarifverträgen – ein Instrument in der Krise, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 405–412

Kohaut, S./Ellguth, P. (2008): Branchentarifvertrag: Neu gegründete Betriebe sind seltener tarifgebunden, IAB-Kurzbericht 16, Nürnberg

metall (2005): Nexans Deutschland: Tarifklausur vereitelt, metallzeitung 12, S. 4

Rhein, T./Stamm, M. (2006): Niedriglohnbeschäftigung in Deutschland: deskriptive Befunde zur Entwicklung seit 1980 und Verteilung auf Berufe und Wirtschaftszweige, IAB-Forschungsbericht 12, Nürnberg

Schulten, T. (2005): Changes in national collective bargaining systems since 1990, EIROnline (<http://eurofound.europa.eu/eiro/2005/03/study/tn0503102s.html>)

Schulten, T./Bispinck, R./Schäfer, C. (2006): Mindestlöhne in Europa, Hamburg

Schulten, T./Pawicki, M. (2008): Tariftreueeregungen in Deutschland –Ein aktueller Überblick, in: WSI-Mitteilungen 4, S. 184–190

Silver, B. (2003): Forces of Labour, Cambridge

Stokke, T. A. (2008): The Anatomy of Two-tier Bargaining Models, in: European Journal of Industrial Relations 1, S. 7–24

Tijdens, K./v. Klaveren, M. (2009): Measuring IR in the EU: concepts and outcomes using WageIndicator web-survey data, Amsterdam

Traxler, F. (2004): Employers and Employer Organisations in Europe: Membership Strength, Density and Representativeness, in: Industrial Relations Journal 4, S. 308–316

Traxler, F./Behrens, M. (2002): Collective Bargaining Coverage and Extension Procedures, EIROnline (<http://www.eurofound.europa.eu/eiro/2002/12/study/tn0212102s.htm>)

Wagner, H./Welzmüller, R. (2006): Der Flächentarifvertrag – im Spannungsfeld zunehmender Dezentralisierung und Differenzierung, in: Huber, B./Burkhard, O./Wagner, H. (Hrsg.): Perspektiven der Tarifpolitik. Im Spannungsfeld von Fläche und Betrieb, Hamburg, S. 13–32

Wetzel, D. (2007): Stabilisierung des Flächentarifvertrages durch betriebsorientierte Tarifpolitik, in: Bispinck, R. (Hrsg.): Wohin treibt das Tarifsysteem?, Hamburg, S. 117–127

Wetzel, D./Weigand, J./Niemann-Findeisen, S./Lankau, T. (2008): Organizing: Die mitgliederorientierte Offensivstrategie für die IG Metall – Acht Thesen zur Erneuerung der Gewerkschaftsarbeit, o. O.

Wright, E. O. (2000): Working Class Power, Capitalist Interests, and Class Compromise, in: American Journal of Sociology 4, S. 957–1002

Zachert, U. (2003): Reformperspektiven der Allgemeinverbindlicherklärung aus arbeitsrechtlicher Sicht, in: WSI-Mitteilungen 7, S. 413–419

Zachert, U. (2004): Allgemeinverbindlicherklärung, in: Peter, G./Kempen, O. E./Zachert, U.: Die Sicherung tariflicher Mindeststandards, Baden-Baden, S. 11–32