

Aprile 2020



REPORT del COORDINAMENTO INGEGNERI E TECNICI



Per contatti: coordinamento.ingtec@gmail.com

Pubblichiamo tradotto in italiano il Rapporto dell'ILO:

Accordi collettivi:

Estensione della protezione del lavoro

**Collective Agreements:
Extending Labour Protection**



Capitolo 1: Applicazione ed estensione dei contratti collettivi: Rafforzare l'inclusione della protezione del lavoro

*La traduzione è il frutto del lavoro delle colleghe e colleghi del Coordinamento.
La versione originale in inglese può essere richiesta al Coordinamento.*

La necessità di coalizione nei tempi del coronavirus (VI)

Presentazione a cura del coordinamento

Pubblichiamo il primo capitolo del rapporto molto ampio dell'ILO dal nome **Accordi collettivi: Estensione della protezione del lavoro**. Il primo capitolo che qui proponiamo titola **Applicazione ed estensione dei contratti collettivi: Rafforzare l'inclusione della protezione del lavoro**.

In altre occasioni abbiamo riportato dei limiti e della funzione dell'ILO, ma chiarito questo diffondiamo le analisi che sviluppa, analisi che ci aiutano a capire il variegato mondo del lavoro. Non possiamo seguirlo quando, proprio per la sua funzione, ci indica la soluzione nella cooperazione fra padronato, governi e parti sociali, perché sappiamo bene che solo la rivendicazione dei lavoratori prodotta dalla coalizione, supportata dalla mobilitazione possono migliorare le condizioni del mondo del lavoro.

Il tema che presentiamo è interessante in quanto affronta un argomento vecchio quanto il lavoro salariato stesso, temi che si sono posti a diverse generazioni di lavoratori organizzati, estensione o meno del contratto, con le condizioni normative e salariali ottenute, a tutti i lavoratori identificati con quel settore o quell'attività, la posizione dell'ILO avendo una visione universale e cercando di regolamentare il mercato della forza lavoro è chiara:

“L'estensione ha dimostrato di essere un mezzo importante per fornire lavoro inclusivo e protezione ai lavoratori migranti e distaccati e a coloro che lavorano nelle PMI. Allo stesso tempo, ha garantito alle imprese organizzate che non saranno danneggiate dalla concorrenza di chi applica condizioni inferiori allo standard, siano imprese nazionali o fornitori di servizi di altri paesi.”

Soprattutto dopo la crisi del 2008 si è da più parti teorizzato, prevalentemente da parte padronale, che è necessaria una maggiore flessibilità della forza lavoro. Come si vede bene dalla figura 1.1 che parte dal 2008 quindi precedente alla crisi, l'estensione dei contratti è diminuita in quasi tutti i paesi, passando quindi dalla teoria alla pratica, una delle tante giustificazioni delle organizzazioni padronali, per non estendere i contratti, è stata che in una fase di crisi le aziende se costrette ad applicare le condizioni migliori rischiano di chiudere, e che comunque le regole non possono valere per tutti al di là della produttività etc. nulla di nuovo.

Molti anticipano che questa crisi sarà peggiore di quella del 2009, quello che dobbiamo aspettarci è che queste tesi saranno in varie forme presentate ai lavoratori, da qui l'attualità di questo report, conoscerlo permette di approntare al meglio le battaglie di domani.

L'ILO indica ciò che può essere giusto per affrontare il mercato del lavoro, facendo affidamento sulla comprensione dei governi e dei datori di lavoro, sappiamo che non sarà sufficiente, già nei report precedenti a partire dalla fine di Marzo abbiamo cercato di dare delle linee guida su quello che sta succedendo, e soprattutto su quello che accadrà, uscendo dalle banalità cercando di vederne gli effetti economici e la ricaduta sui lavoratori.

Abbiamo cercato di indicare i tanti virus di questa società, i commentatori più attenti stanno mettendo in evidenza che il virus sta già colpendo i più deboli sia dal punto di vista sanitario che economico. In un'intervista Bill Gates, conosciuto come uno dei maggiori sostenitori dell'economia capitalistica, è costretto ad affermare che: *“il Covid 19 si accanisce soprattutto contro i poveri, senza fare distinzioni di nazionalità, non conosce confini, Sono un difensore del capitalismo ma sono il primo a sostenere che durante una pandemia i mercati non funzionano nel migliore dei modi”*. Aggiungiamo che quindi non siamo e non saremo tutti sulla stessa barca, occorre che anche i lavoratori ne siano consapevoli.

È di questi giorni la notizia che solo negli Stati Uniti si sono già persi 18milioni di posti di lavoro, e proprio dalla ricca America arrivano le immagini con le file di Suv della classe media in coda per il pacco viveri di sussistenza, e le immagini delle fosse comuni della città di New York; immagini che nessuno di noi potrà dimenticare, ma che danno bene l'idea degli impatti economici e sociali.

È anche importante capire come si sia arrivati a questo punto, abbiamo cercato di descrivere i tanti “virus” preesistenti rispetto al Covid 19 e dei nostri compiti, l'abbiamo sintetizzata prendendo una frase celebre: *Né ridere, Né piangere, non maledire ma capire*, ma capire per agire. Ben sapendo che *l'emancipazione dei lavoratori deve essere opera dei lavoratori stessi*. La conoscenza anche di questo report dell'ILO, seppur redatto prima del Covid 19, può aiutarci ad affrontare il durante ed il dopo.

INDICE del Report .

1.0 Introduzione

2.0 Origini e principi normativi

3.0 Regimi di estensione

4.0 Prassi

5.0 rafforzare la contrattazioni tra più datori

6.0 Aumentare l'inclusione e ridurre l'ineguaglianza

7.0 Conclusioni

Applicazione ed estensione dei contratti collettivi: Rafforzare l'inclusione della protezione del lavoro

1.0 Introduzione

La contrattazione collettiva richiede un processo di negoziazione tra uno o più sindacati e un datore di lavoro o un'organizzazione datoriale. Il risultato è un accordo collettivo che definisce le condizioni di lavoro – solitamente stipendi, orari di lavoro e benefit. L'accordo fornisce tutele ai lavoratori: salario minimo, ambiente di lavoro sicuri, malattia e congedi parentali e una quota equa dei benefici apportati dall'aumento della produttività.

La raccomandazione sugli accordi collettivi dell'Organizzazione Internazionale del Lavoro (ILO), la n 91 del 1950 considera che dove fosse possibile, anche in considerazione delle prassi nazionali, si dovrebbero adottare misure per estendere l'applicazione di tutte o di alcune parti dei contratti collettivi a tutti i lavoratori e le imprese che operano nello stesso ambito. L'applicazione generalizzata di un accordo collettivo armonizza modalità e condizioni di lavoro, concordate tra imprese e lavoratori rappresentati dalle rispettive organizzazioni, anche in quelle imprese non affiliate che operano nello stesso settore o territorio.

In molti paesi è previsto che tramite il Ministero del Lavoro o i tribunali un contratto collettivo venga esteso nella sua applicazione a tutti i lavoratori che rientrano nel suo ambito. Di solito è definito dal settore o dalla professione; a volte, specialmente per questioni non connesse ai salari, gli accordi vengono estesi a livello nazionale a tutti i settori. Questo crea parità di condizioni per le imprese che operano in mercati simili. Si stabiliscono dei salari e delle condizioni di lavoro minime uguali per le imprese in condizioni simili. L'estensione degli accordi è inestricabilmente connessa al rafforzamento e alla promozione di accordi al livello di associazioni di imprese, solitamente a livello di settore, sia territoriale che nazionale. In questo modo si è sicuri che stipendi e condizioni di lavoro definite dai rappresentanti delle parti in causa non vengano ribassati da imprese disposte a pagare stipendi inaccettabilmente più bassi. Estendere l'applicazione degli accordi può anche essere un modo per supportare fondi comuni per apprendistati e tirocini oltre che per salvaguardare altre forme di tutele che si potrebbero creare e finanziare con questi accordi di settore. Questi beni pubblici (formazione, salute e sicurezza, relazioni di lavoro serene ed accesso alla mediazione) sono importanti sia per i lavoratori che per i datori.

L'estensione degli accordi alle imprese non affiliate ad organizzazioni di settore non va confuso con l'estensione dell'applicazione del contratto collettivo ai lavoratori non iscritti a un sindacato. Di regola, il contratto collettivo vincola solo le organizzazioni firmatarie (associazioni datoriali e sindacati) e i loro membri. Tuttavia in quasi tutti i paesi le imprese vincolate applicano i termini previsti dal CCNL anche ai lavoratori non affiliati a un sindacato. In alcuni paesi è addirittura obbligatorio, come per esempio nei Paesi Bassi a seguito dell'atto sugli accordi collettivi del 1927, negli USA con il National Labour Relations (NLR) Act del 1395, in Argentina con la legge sugli accordi collettivi del 1953, in Spagna con lo Statuto dei Lavoratori del 1980. Negli Stati Uniti, un accordo collettivo siglato da un sindacato che rappresenta la maggioranza dei lavoratori, come stabilito tramite un meccanismo di voto, automaticamente si applica a tutti i lavoratori del settore coinvolto nella trattativa.

Ciò che differenzia l'estensione dei contratti collettivi a tutti i lavoratori rispetto ad altre forme di regolamentazione, come il salario minimo, è che si basa sul consenso, un accordo negoziato tra organizzazioni indipendenti e rappresentative di imprese e lavoratori in un particolare settore. Questo lo rende diverso da provvedimenti legislativi emanati dai parlamenti. L'estensione presenta alcuni dei vantaggi di un contratto – *legittimità* perché frutto della partecipazione al negoziato; *adattabilità*, perché consente una veloce rinegoziazione in caso di cambiamenti tecnologici o economici; e *personalizzazione*, dal momento che rispecchia le particolari circostanze di un dato settore dell'economia. Ciò nonostante, è vincolante e sottoposto al controllo della pubblica autorità. In molti casi il legislatore richiede che l'accordo soddisfi specifiche condizioni prima di poter essere esteso a tutti – per esempio, che sia supportato dalla maggioranza delle imprese del settore, che non sia in conflitto con principi di ordine pubblico e che rispetti le norme giuridiche in essere. Essendo una decisione presa da una pubblica autorità, di solito il Ministero del Lavoro, è previsto il controllo del Parlamento. E' loro responsabilità controllare che il meccanismo dell'estensione a tutti i lavoratori del CCNL non venga usato a spese di consumatori, del grande pubblico e dei privati, siano questi nuove imprese appena avviate o lavoratori alla ricerca di impiego.

Più che un semplice strumento legale, l'estensione rappresenta una filosofia legale e politica fondata sui concetti di autoregolazione e di legiferazione tramite consenso. In questo modo governi e parlamenti riconoscono che gli standard creati tramite negoziazioni volontarie tra organizzazioni che rappresentano interessi privati, se sufficientemente rappresentative hanno la stessa funzione sociale e possono quindi avere lo stesso status giuridico di norme create dallo Stato. Questo permette allo Stato di concentrare le sue limitate risorse nella protezione dei lavoratori di quei settori dove manca la copertura della contrattazione collettiva.

*Come molti accademici prima di lui (come Pirou, 1913, in Francia; o Webb e Webb, 1920, in Inghilterra), Kahn-Freund credeva che sarebbe aumentata la considerazione del ruolo che gli accordi collettivi hanno nel risolvere le controversie tra gruppi e nei vantaggi di un'estensione volontaria di standard negoziati. Le susseguenti teorie di **Reflexive Law** indicano i vantaggi di una strategia regolatoria che utilizzi accordi collettivi per ottenere la salvaguardia dei lavoratori. Anziché imporre dall'alto tramite leggi standard obbligatori accompagnati da sanzioni in caso di violazione, la regolamentazione di riflesso incoraggia l'autonormazione. Promuove un "autonomia regolata" attraverso la definizione di organizzazioni, processi e procedure (Teubner, 1993). È integrata in diversi sottosistemi (per es, il sistema delle relazioni industriali) tramite il diritto processuale. Standard fondamentali (es, stipendi e condizioni di lavoro) sono definiti con un processo orientato alla ricerca del consenso che richiede fasi di negoziazione e di presa di decisioni. L'obiettivo di una regolamentazione di riflesso è di usare i processi decisionali per creare le condizioni per una risposta tramite regolamenti – senza però controllare l'effettivo regolamento prodotto (Black, 1996). Questi nuovi sistemi di governance non gerarchici sono supportati da modelli tradizionali (Rhodes e Visser, 2011). Questa "gerarchia ombra" crea un incentivo per l'auto regolamentazione. E' una condizione necessaria perché abbia successo. Allo stesso modo, misure per l'estensione degli accordi collettivi potrebbero rivelarsi fondamentali per supportare la co-regolamentazione.*

Dagli anni '80, l'armonizzazione di stipendi e condizioni di lavoro tramite la contrattazione collettiva è stata vista in maniera più critica. Altre preoccupazioni, tra cui l'integrazione delle economie su scala internazionale, la persistente disoccupazione e la perdita di posti di lavoro hanno preso la ribalta. Il decentramento – quindi, spostare il processo di definizione di salari e condizioni di lavoro nelle singole imprese – è stato proposto da alcune organizzazioni come il miglior modo di procedere nel sistema delle relazioni industriali. L'estensione dei contratti collettivi, è stato detto, impedisce il processo di decentramento. Permette alle imprese più grandi di imporre a quelle più piccole le condizioni di lavoro, eventualmente

arrivando ad impedire l'ingresso nel mercato a nuovi attori. La critica arriva principalmente da economisti che vedono nell'estensione l'imposizione di una "rigidità dei salari al ribasso" che secondo la scuola neo-classica ha un effetto negativo sull'occupazione. Per esempio, uno studio condotto in Portogallo afferma che aver esteso l'applicabilità dei contratti collettivi impose salari minimi con effetti distorsivi sulla concorrenza. Negli anni seguiti alla crisi finanziaria, questo ebbe effetti avversi per l'occupazione nelle imprese non aderenti ad organizzazioni di imprenditori. La responsabilità, secondo gli autori, risiederebbe nella mancanza di rappresentatività delle organizzazioni datoriali (Hijzen e Martins, 2016). Questa visione è appoggiata da alcune organizzazioni internazionali, che chiedono una deregolamentazione delle procedure di estensione e la promozione di negoziati a livello di singole imprese. Uno studio condotto in Spagna concorda nell'affermare che la "rigidità salariale al ribasso" causata dall'estensione dei contratti collettivi ha impedito alle imprese di adattarsi alla crisi del 2008 ed ha amplificato gli effetti sulla disoccupazione (Dìez – Catalàn e Villanueva, 2016).

Allo stesso tempo, con l'apertura del mercato del lavoro a migranti e transfrontalieri, ai governi è richiesto sempre più insistentemente di trovare gli strumenti per assicurare il rispetto degli standard minimi di lavoro e per affrontare le criticità associate a lavori malpagati. E' in questo contesto che alcuni paesi hanno reinventato e rafforzato lo strumento dell'estensione come un'alternativa o un'integrazione all'introduzione per via legislativa di un salario minimo e di limiti all'orario di lavoro.

Questo testo analizza lo sviluppo storico dell'estensione dei contratti collettivi come strumento di regolazione, culminato con l'adozione da parte dell'ILO del *Collective Agreement Recommendation* (N. 91) nel 1951. Traccia lo sviluppo di leggi e prassi nei diversi paesi. Il capitolo successivo ne analizza l'applicazione come strumento per una maggior tutela del lavoro in nove paesi. Cinque paesi sono analizzati singolarmente: due, Argentina e Brasile, mostrano l'estensione dei contratti collettivi e il ruolo dello stato e delle decisioni giudiziarie in America Latina; tre (Germania, Portogallo e Sud Africa) mostrano gli assestamenti più recenti nelle leggi e nelle prassi relativamente all'utilizzo dell'estensione come strumento di policy. Seguono due studi comparativi: uno mette a confronto le diverse origini, obiettivi e l'uso delle politiche di estensione in quattro paesi molto simili fra loro (Finlandia, Paesi Bassi, Norvegia e Svizzera); l'altro offre un'analisi dell'estensione su base volontaria od obbligatorie e le sfide poste dalla normativa UE nei paesi del nord Europa.

2.0 Origini e principi normativi

L'uso di estendere l'ambito di applicazione dei contratti collettivi ha più di un secolo (Hamburger, 1939). Nato come strumento di regolamentazione per proteggere e promuovere la contrattazione collettiva tra sindacati e datori di lavoro e fermare la spirale decrescente di competizione salariale, evitando fossero pregiudicati gli imprenditori che si erano organizzati ed avevano investito in migliori strumenti e condizioni. Si considerò preferibile che norme e regole negoziate tra organizzazioni datoriali e dei lavoratori trovassero applicabilità generalizzata.

L'introduzione in Australia dell'arbitrato obbligatorio, nel 1904, a seguito dell'esempio neozelandese di un decennio prima e dei fallimenti dei sistemi su base volontaria, era "inseparabile dalle preoccupazioni dei cittadini e dello stato impegnati nella costruzione di una nuova nazione (...). Agli imprenditori verrà offerta protezione da produttori di economici con i dazi, a condizione che paghino salari 'giusti e ragionevoli' ai loro dipendenti" (Cooper and Ellem, 2008, p.535). I sindacati avrebbero presentato le loro richieste al datore di lavoro; le dispute si sarebbero risolte nei tribunali industriali, le cui decisioni erano note come "lodi", che si potevano applicare anche a quei lavoratori che inizialmente non erano parte della disputa (Mitchell e Scherer, 1993, p 93). Con livelli di conflittualità estremamente elevati alla fine della Grande Guerra, Germania ed Austria adottarono meccanismi di estensione all'interno della legislazione sulla contrattazione collettiva (rispettivamente nel 1918 e 1919) a seguito dell'accordo di pace tra sindacati e datori. L'accordo pose fine al rifiuto delle grandi imprese di negoziare con i sindacati. Nella prospettiva del dopoguerra, l'unico paese ad aver adottato il meccanismo dell'estensione è stato il Sud Africa nel 1924, anche in quel caso a seguito di conflitti diffusi nel mondo del lavoro.

La Grande Depressione degli anni 30 accelerò la diffusione di questi meccanismi nel mondo (Hamburger, 1939). Tra gli anni 30 e 40 furono presi provvedimenti in tal senso in Belgio, Brasile, Bulgaria, Canada nelle provincie del Québec, Ontario e Alberta, Colombia, Costa Rica, Cecoslovacchia (nell'industria tessile), Ecuador, Francia, Grecia, Guatemala, Ungheria, Irlanda, Giappone, Lussemburgo, Messico, Paesi bassi, Panama, Polonia, Portogallo, Svizzera, Venezuela e Jugoslavia. Negli anni 50 seguirono Israele, India, Argentina e altri paesi dell'America Latina. La contrattazione con più datori, anche se promossa in alcuni paesi, rimase nell'Africa post coloniale un'esperienza limitata, ristretta a una piccola economia formale. Nel Regno Unito, il Cotton Manufacturing Industry Act del 1934 disponeva l'obbligatorietà dell'estensione generalizzata degli stipendi fissati da accordi collettivi in quei settori che, secondo la commissione d'inchiesta, rischiavano di far collassare l'intero principio della contrattazione collettiva. A livello internazionale, l'adozione di regole per l'estensione degli accordi collettivi proseguì con l'adozione da parte dell'ILO della Convenzione n. 98 sul diritto di organizzazione e contrattazione collettiva, nel 1949. La questione dei contratti collettivi è rimase ancora all'ordine del giorno alla Conferenza del 1950, includendo considerazioni come la definizione, gli effetti, l'estensione e l'interpretazione dei contratti collettivi; la responsabilità delle parti; e la supervisione sull'applicazione dei contratti collettivi (ILO, 1950).

L'estensione è stata considerata uno strumento importante per facilitare l'applicazione degli accordi collettivi ed è stata inclusa come una delle misure di sostegno. Innanzitutto, garantirebbe i diritti sia dei datori di lavoro che dei lavoratori (ILO, 1951, p. 492). In secondo luogo, la legislazione di molti paesi già prevedeva il principio di estensione. Terzo, c'era preoccupazione per la disparità di trattamento dei lavoratori dipendenti nella stessa industria.

L'assenza di una procedura per l'estensione potrebbe provocare la coesistenza nella stessa regione e nella stessa industria, di due categorie di salariati, alcuni coperti da un accordo e altri no, e di due categorie di datori di lavoro, alcuni dei quali assumono volontariamente determinati obblighi mentre altri vi sfuggono praticando, forse involontariamente, una specie di "dumping sociale" (ILO, 1951, p. 277).

Durante le discussioni del Comitato della conferenza, alcuni delegati hanno espresso il timore che l'estensione dei contratti collettivi - da parte della pubblica autorità - violerebbe la natura volontaria della contrattazione collettiva. Il comitato ha convenuto che l'uso di questo strumento dovrebbe essere discrezionale, piuttosto che obbligatorio o automatico, e dovrebbe includere una serie di condizioni per prevenire la violazione di queste libertà (ILO, 1951, p. 487). Una di queste condizioni era subordinare l'estensione "alla richiesta delle parti negoziali. La raccomandazione sugli accordi collettivi (N. 91) è stata adottata dall'ILC nel 1951 (ILO, 1952). Stabilisce principi normativi che guidano l'estensione dei contratti collettivi. La parte IV della raccomandazione n. 91 considera:

5 (1) Dove opportuno, viste le prassi di contrattazione collettiva consolidate, adottare misure, che saranno determinate dalle leggi o dai regolamenti nazionali e adeguate alle condizioni di ciascun paese, per estendere l'applicazione in toto o parziale delle disposizioni di un contratto collettivo a tutti i datori di lavoro e lavoratori che operano nell'ambito industriale e territoriale dell'accordo.

(2) Le leggi o i regolamenti nazionali possono estendere un contratto collettivo se ricorrono, tra le altre, le seguenti condizioni:

- a) che il contratto collettivo copra già un certo numero di datori e di lavoratori che l'autorità competente ritenga sufficientemente rappresentativo;
- b) che, come regola generale, la richiesta di estensione provenga da una o più organizzazioni di lavoratori o datori di lavoro già facenti parti dell'accordo;
- (c) che, prima che l'accordo venga esteso, venga data la possibilità alle imprese e ai lavoratori cui l'estensione andrebbe ad applicarsi di presentare le proprie osservazioni.

3.0 Regimi di estensione

L'applicazione dell'estensione varia considerevolmente da paese a paese. Potrebbe essere virtualmente automatica: si dichiara qualsiasi accordo valido erga omnes sia per i datori di lavoro che per i dipendenti organizzati e non organizzati all'interno del dominio del contratto (Traxler e Behrens, 2002). Altri regimi di estensione possono essere descritti come restrittivi in quanto limitano l'estensione dei contratti collettivi solo a determinate situazioni e stabiliscono soglie di rappresentatività non realistiche. Nel mezzo, c'è una politica di estensione che non è affatto automatica ed è invece un mezzo per incoraggiare la contrattazione collettiva. Questi si definiscono regimi di estensione di supporto.

Il regime di estensione semiautomatico non richiede che un'autorità pubblica decida dopo aver ascoltato le rappresentanze di coloro che potrebbero essere interessati dalla decisione.

Fintanto che il contratto collettivo è valido - e ciò può richiedere una determinata soglia di rappresentanza (ad es. Finlandia) - l'accordo collettivo sarà ritenuto applicabile a tutti nel suo settore (Francia, Spagna, Islanda, Finlandia, la Grecia ai sensi degli accordi nazionali sul lavoro fino al 2010; e la Romania fino al 2011). Ciò può avvenire anche in virtù di meccanismi funzionalmente equivalenti all'estensione, come ad esempio:

- l'iscrizione obbligatoria alle organizzazioni dei datori di lavoro (Austria; Slovenia fino al 2006);
- copertura obbligatoria nei settori della contrattazione sindacale in virtù dello Stato o decisioni giudiziarie (se ne trovano tracce in Argentina e Brasile, come spiegato da Cardoso nel capitolo 7 e da González e Medwid nel Capitolo 8);
- applicabilità dei lodi del tribunale anche ai datori di lavoro che non facevano parte della controversia (come in Australia fino al 1993 e in Nuova Zelanda fino al 1991).

Un'altra caratteristica del regime semi-automatico è che spesso consente al Ministero di prendere l'iniziativa anziché attendere la richiesta delle parti negoziali (ad es. la Francia).

Il regime di estensione di supporto opera entro i limiti del diritto processuale con regole e criteri per l'estensione. Con pochissime eccezioni, ministeri o pubblica autorità possono estendere solo i contratti collettivi, e solo per le disposizioni in tali accordi, per i quali l'estensione è stata richiesta dalle parti firmatarie.

Ciò include la prassi giudiziaria in cui gli accordi di settore possono essere usati come standard o benchmark per determinare un "giusto salario" (Italia). Il processo è un po' più complesso quando la richiesta di estensione va richiesta in forma congiunta, come in Germania e Svizzera. Il contratto collettivo deve riguardare una percentuale "sufficientemente rappresentativa" di dipendenti perchè possa essere esteso. Il conteggio si basa in genere sulla rappresentatività dell'associazione dei datori di lavoro, calcolando quanti lavoratori siano impiegati nelle imprese che ne fanno parte. Ma ci possono essere criteri ulteriori (come un numero minimo di imprese rappresentate, quante PMI ne fanno parte, percentuali di sindacalizzazione, ecc). Negli ultimi anni è diventata una pratica comune lasciare al Ministero, o all'autorità incaricata di decidere, un certo margine di discrezionalità che consenta l'estensione ove sia fondamentale per la sopravvivenza dei sistemi di formazione di figure professionali e dei fondi sociali collegati alla contrattazione collettiva, in settori dove ci sia un'alta percentuale di lavoratori vulnerabili (ad esempio migranti o lavoratori precari) o in cui i criteri di rappresentatività non possano essere soddisfatti in virtù di elevate percentuali di lavoratori non standard. Queste considerazioni di interesse pubblico sono diventate più importanti negli ultimi anni a causa della maggior varietà di accordi di lavoro. Di regola, le decisioni di estensione sono prese solo dopo le imprese e i lavoratori (o loro rappresentanti delle "organizzazioni minoritarie") ai quali l'accordo verrebbe allargato abbiano avuto la possibilità di presentare le loro "osservazioni" o "obiezioni". Il ministro o l'autorità pubblica possono anche essere autorizzati a concedere esenzioni all'estensione a determinati imprese, su richiesta.

Al 2015 il regime di estensione di supporto si applicava in dieci paesi: Croazia, Slovenia (e probabilmente anche nelle altre ex repubbliche jugoslave), Germania, Svizzera, Sud Africa, Lussemburgo, Paesi Bassi, Israele, Portogallo e Belgio.

Il regime di estensione restrittiva è diverso nell'uso dei criteri che si applicano nel regime di estensione di supporto. I criteri di rappresentatività sono più stringenti, e sono spesso fissati a livelli più alti (che ri-

chiedono supermaggioranze, per esempio). Un'ulteriore limitazione può essere l'applicabilità dell'estensione solo in settori con lavoratori stranieri e in caso di presenza o di minaccia di dumping sociale (ad esempio la Norvegia). Classifichiamo dieci paesi come appartenenti al regime restrittivo: Albania, Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia, Ungheria, Lettonia, Romania (dal 2011), Slovacchia, nonché - in virtù della progettazione e dell'estensione non come mezzo per promuovere la contrattazione collettiva ma semplicemente per affrontare questioni in particolari settori - Irlanda e Norvegia.

Infine, ci sono paesi in cui la legge prevedrebbe l'estensione degli accordi collettivi, ma si è smesso di applicarla o è stata sospesa. Questo è il caso del Canada (con la possibile eccezione dei contratti collettivi nel settore pubblico del Quebec, Cambogia, Grecia (dal 2010), India (ad eccezione di alcuni stati), Giappone, Lituania, Messico, Polonia e Turchia. Ci sono leggi di estensione in Ciad, Marocco, Paraguay e Sri Lanka, ma non abbiamo notizie in merito alla loro applicazione. Sfortunatamente inoltre non abbiamo dati per la Repubblica Russa e prima per l'Unione Sovietica, ad eccezione dei tre stati baltici; né per la Bolivia, l'Ecuador, Perù, Uruguay, Repubblica Bolivariana del Venezuela e quasi tutti gli stati africani. Non esistono (o non più) disposizioni legali o meccanismi funzionalmente equivalenti che prevedano l'estensione dei contratti collettivi esistenti in Cile, Colombia, Costa Rica, Cipro, Danimarca, Guatemala, Indonesia, Repubblica di Corea, Malesia, Malta, Nuova Zelanda, Panama, Singapore, Svezia, Regno Unito e Stati Uniti. In Australia, a differenza della Nuova Zelanda, i lodi arbitrari permangono, ma non sono più un mezzo per estendere ed uniformare salari e condizioni di lavoro. Di questi paesi solo Danimarca e Svezia hanno mantenuto la contrattazione di settore (con multipli datori di lavoro) ed elevati tassi di contrattazione collettiva. Questo grazie ad alcuni fattori, tra i quali il coinvolgimento continuo di sindacati e datori di lavoro nel processo normativo, un sistema giuridico favorevole e la capacità dei sindacati di convincere i datori di lavoro non organizzati a firmare accordi di "adesione" o "partecipazione" in cui si impegnano a rispettare il "prezzo corrente" stabilito nel relativo accordo collettivo.

È molto difficile stabilire l'effetto diretto di questi regimi di estensione sulla copertura offerta dalla contrattazione. Solo alcuni paesi raccolgono statistiche sul tasso di copertura prima e dopo l'estensione; per altri paesi, possiamo usare il "divario" tra il livello delle organizzazioni dei datori di lavoro, calcolato come quote di occupazione delle aziende che lo compongono, e il tasso di copertura della contrattazione. Il risultato è come previsto. La copertura maggiore si osserva nel regime semi-automatico - dai 30 punti percentuali della Francia ai 16 punti della Finlandia. Nel regime di supporto, la copertura aggiuntiva varia da oltre 20 punti percentuali in Belgio, 13 punti in Svizzera, 9 punti nei Paesi Bassi, 6 punti in Slovacchia (prima del 2009, ora la copertura si è ridotta) a 1 solo punto in Germania (riferito ad accordi salariali). Nel regime restrittivo l'effetto di copertura aggiuntiva è attualmente nell'ordine tra 1 e 3 punti percentuali in Bulgaria, Repubblica Ceca, Estonia e Ungheria.

La tabella 1.1 riassume le informazioni, mostrando: (i) chi prende l'iniziativa per l'estensione; (ii) chi prende la decisione e in che modo; (iii) le soglie e i criteri di rappresentatività; (iv) le considerazioni di interesse pubblico; e (v) l'uso e la frequenza dell'estensione. La tabella contiene informazioni sugli equivalenti funzionali all'estensione, come l'adesione obbligatoria e le decisioni giudiziarie. La tabella indica anche i punteggi ICTWSS (Institutional Characteristics of Trade Unions, Wage Setting, State Intervention and Social Pacts) per il 2008 e il 2015. I maggiori cambiamenti ai regimi di estensione si sono verificati nei paesi dell'Europa meridionale che sono stati i più colpiti durante la crisi finanziaria e la conseguente Grande Recessione (Visser, 2016). Chiesero aiuto al Fondo monetario internazionale, alla Commissione europea e alla Banca Centrale Europea (Grecia, Romania e Portogallo). Fu loro richiesto di sospendere o deregolamentare le disposizioni di estensione. Irlanda e Slovacchia hanno temporaneamente sospeso la pratica di estensione dei contratti collettivi fino all'introduzione di nuove leggi a seguito di alcune battaglie legale.

L'evoluzione dei vari regimi di estensione tende a seguire il modello di diverse tradizioni statali nelle relazioni industriali (vedi Crouch, 1993). Il regime semiautomatico ha avuto la maggior applicazione nei paesi in cui lo stato ha un ruolo predominante nella formulazione delle regole. Il regime di sostegno tende a svilupparsi nei paesi con una tradizione di autoregolazione delle parti sociali attraverso la contrattazione collettiva sponsorizzata dallo stato. L'estensione dei contratti collettivi fa parte di una strategia regolatoria riflessiva focalizzata su standard procedurali piuttosto che sostanziali. Sindacati e datori di lavoro nei tre paesi scandinavi con forti tradizioni autonome e volontaristiche delle relazioni industriali hanno resistito all'idea di ricorrere allo stato per estendere i loro accordi (capitolo 5). Hanno piuttosto fatto affidamento su "metodi volontari" di estensione basati sulla pressione sociale. Solo di recente la Norvegia, di fronte

alla minaccia del dumping sociale da parte di imprese che assumono o distaccano lavoratori stranieri, ha cambiato le sue regole e adottato una forma limitata di estensione nei settori con un alto numero di lavoratori stranieri. La Finlandia, come l'Islanda, ha scelto un altro approccio e ha previsto l'applicazione generalizzata dei contratti collettivi come alternativa al salario minimo obbligatorio.

Al contrario, i paesi che adottano il regime restrittivo sono spesso caratterizzati da tradizioni statali di istituzioni per la rappresentanza di interessi collettivi molto deboli. Questo vale per la maggior parte dei paesi ex comunisti. Di fatto, durante gli anni '90 e all'inizio degli anni 2000, i paesi post-comunisti nell'Europa centrale e orientale hanno adottato nuove leggi sul lavoro che hanno permesso la contrattazione collettiva e l'estensione molto prima di aderire all'Unione europea nel 2004 e nel 2007. L'applicazione effettiva di queste leggi era difficile, a causa di un numero limitato di organizzazioni imprenditoriali e sindacati deboli o frammentati. Una causa comune del declino nell'utilizzo del meccanismo di estensione - osservato in Europa centrale e orientale anche prima della recessione e ancora prima al di fuori dell'Europa, ad esempio nel sud-est asiatico e in Africa (Azam, Alby e Rospabe, 2005) - è stata la fine della contrattazione con molti datori di lavoro, associata a debolezza e divisioni nelle associazioni imprenditoriali e sindacali.

I due più antichi sistemi di estensione - Australia e Nuova Zelanda - sono scomparsi. Mitchell e Scherer (1993, p. 93) considerano il sistema dei lodi come "simili per finalità alle leggi di" estensione "presenti nelle giurisdizioni" di vari paesi europei. Modifiche legislative nel 1993, 1996 e 2004, anche se non hanno posto fine completamente all'arbitrato come ha fatto la Nuova Zelanda nel 1991, hanno fortemente ridotto la possibilità di estensione tramite i lodi. Il perdurare del sistema dei lodi fino ad oggi è una notevole caratteristica del sistema australiano, ma i lodi attuali non permettono l'applicazione generalizzata dei risultati della negoziazione a imprese e settori (Buchanan e Oliver, 2016). Sebbene riforme successive abbiano ripristinato e incoraggiato la contrattazione "in buona fede" con arbitrato residuo, la contrattazione collettiva ora si svolge principalmente a livello aziendale (FWC, 2016).

Tab. 1.1. Estensione dei contratti collettivi (Cas) : Procedure, Rappresentanza, condizioni ed uso

Paese	Procedura	Decisione	Criteri di rappresentazione	Criteri di pubblico interesse	Uso	Codice ICTWSS	
						2008	2015
Regime semi automatico							
Argentina	Richiesta dai firmatari del CA (Accordo Collettivo) o iniziativa Ministero (Min)	Min. Automatico se CA approvato	Trade Union (TU) devono rappresentare >20% dei dipendenti per avere un CA valido	Soggetto all'approvazione del bilancio (raramente applicato)	Molto comune	3(*)	3(*)
Austria	Richiesta dai firmatari del CA	Tripartito (Governo, TU ed aziende)	Il CA deve coinvolgere >50% dei dipendenti	No	Raro: l'obbligo del datore di iscrizione ad un organismo di rappresentanza	3(*)	3(*)
Brasile	Ricorso in tribunale; non è necessario essere un firmatario per la richiesta	Decisione del tribunale in caso di controversia, o applicazione automatica	Serve l'approvazione dei 3/4 dei dipendenti e delle aziende coinvolte	L'estensione deve essere considerata in "interesse pubblico"	Comune, ma in diminuzione	2	2
Finlandia	Automatico se il criteri sono soddisfatti	Il superamento del criterio è deciso dal ministero con il coinvolgimento di TU e aziende	CA deve essere nazionale e rappresentativo (>50% dei dipendenti, o stabilito per tradizione contrattuale	No	Molto Comune	3	3
Regime di supporto							
Belgio	Richiesta del comitato congiunto dell'industria (JIC) O da una organizzazione rappresentata nel comitato	Per decreto reale a fronte di una formale richiesta del JIC	EO (Organizzazione imprenditoriale) e TU devono essere rappresentative	No	Molto comune	3	3
Croazia	Richiesta delle parti firmatarie del CA	Ministeriale, dopo la consultazione del comitato tripartito (governo e parti sociali)	I firmatari del CA devono essere i più rappresentativi	L'estensione deve essere di pubblico interesse	Molto comune, ma in declino del 2009	3	3
Germania	Richiesta comune delle parti firmatarie del CA. (fino al 2015 bastava solo una delle parti)	Ministeriale, Dopo l'approvazione di comitato tripartito presso il Ministero	Dal 2015 alleggerito: CA deve essere "di fondamentale importanza" Prima del 2015: il 50% di i dipendenti devono essere coperti dal CA.	L'estensione deve essere "di pubblico interesse" oppure, dal 2015, "rispondere all'emergenza sociale"	Uso limitato	1	1

Paese	Procedura	Decisione	Criteri di rappresentazione	Criteri di pubblico interesse	Uso	Codice ICTWSS	
						2008	2015
Regime di supporto							
Italia	Nessun meccanismo di estensione formale, ma l'obbligo costituzionale (art. 36) di pagare il "giusto salario" è usato dai tribunali per fissare il salario facendo riferimento al CA pertinente	giudice		No	Moto comune	3(*)	3(*)
Olanda	Richiesta dalle parti firmatarie	Ministeriale, Previa consulenza non vincolante del Consiglio bipartito	EO deve coprire più del 60% dei dipendenti o più del 55% in casi speciali; inferiore al 55% è possibile solo se ritenuto pubblico interesse	L'estensione non deve essere contro "l'interesse generale"	comune	2	2
Portogallo	Richiesta dalle parti firmatarie	Ministero	Nessuna fino al 2011. Dal 2012 EO deve rappresentare il 50% dei dipendenti o, dal 2014, > 30% nei settori dominati dalle PMI; nessuna se l'estensione esclude le PMI	L'estensione deve essere di "interesse pubblico" giudicato alla luce delle circostanze sociali ed economiche	Molto comune fino al 2011, quasi non usato fino al 2013, recentemente in recupero	3	2

Paese	Procedura	Decisione	Criteri di rappresentazione	Criteri di pubblico interesse	Uso	Codice ICTWSS	
						2008	2015
Regime di supporto							
Svizzera	Richiesta congiunta delle parti firmatarie del CA; consiglio tripartito può avviare una procedura nei settori in cui i salari e le condizioni di lavoro sono "ripetutamente e abusivamente sottostati"	Governo federale o regionale (dopo consultazione tripartita)	Soglia tripla di dipendenti del 50% in EO, 50% aziende in EO e 50% dipendenti nei sindacati (non applicato). La seconda soglia è revocata se le commissioni tripartite rilevano salari scadenti e il CA riguarda le PMI	L'estensione non deve essere contraria all'interesse pubblico	Comune (uso frequente in settori particolari)	2	2

Paese	Procedura	Decisione	Criteri di rappresentazione	Criteri di pubblico interesse	Uso	Codice ICTWSS	
						2008	2015
Regime restrittivo							
Irlanda	Richiesto dai firmatari del CA	Labour Court può estendere solo tariffe minime		Deve prendere in considerazione la "competitività"	Raro (solo in alcuni settori)	1	1
Israele	Richiesto dai firmatari del CA o procedura del ministro	Ministero	CA deve essere "importante", la copertura «significativa», la EO deve essere «dominante» e TU "più rappresentativo"	No	In passato comune, ora limitato	2	1
Lettonia	Richiesto dai firmatari del CA o procedura del ministro	Ministero	Il CA deve coprire più del 60% dei dipendenti	No	Di Uso limitato (in pochi settori)	1	1
Norvegia	Richiesta di parti CA, o dal Tariff Board in casi speciali	Tariff Board con una rappresentanza tripartita	Solo i settori con una percentuale sostanziale di lavoratori stranieri e al di sotto di salari standard	Nessuna estensione se coinvolti solo Lavoratori norvegesi	Limitato ma in aumento	0 fino al 2004	1

Paese	Procedura	Decisione	Criteri di rappresentazione	Criteri di pubblico interesse	Uso	Codice ICTWSS	
						2008	2015
Non Usato o sospeso							
Canada	Richiesto dai firmatari del CA (solo per il Québec)	Governativa			Molto limitato	0	0
Cambogia	Richiesto dai firmatari del CA o procedura del ministro	Ministero, Previa consulenza non vincolante del Comitato consultivo del lavoro			Non Usato	0	0
Grecia	Sospeso. Fino al 2010 automatico in caso di accordo generale nazionale; Richiesta dai firmatari del CA o per iniziativa del Ministero per settore o CA professionali	Ministero dopo una consultazione non vincolante	I datori di lavoro devono occupare almeno il 51% dei dipendenti nel settore o nell'occupazione (rinuncia ai sensi degli accordi generali nazionali dal 1990 al 2010).	No	Molto comune fino al 2010 nessuno da allora	3	0
Giappone	Richiesto dai firmatari del CA	Ministero, soggetta a procedura restrittiva di veto (approvato dal comitato salariale ministeriale)	EO deve rappresentare almeno il 50% dei dipendenti	No	Molto limitato	0	0

Paese	Procedura	Decisione	Criteri di rappresentazione	Criteri di pubblico interesse	Uso	Codice ICTWSS	
						2008	2015
Non Usato o sospeso							
Lituania	Richiesto dai firmatari del CA	Ministero	L'accordo deve essere importante	No	Non usato	0	0
Messico	Richiesta congiunta Parti firmatari del CA	Ministero		No	Raro	0	0
Polonia	Richiesto dai firmatari del CA o procedura del ministro	Ministero		L'estensione deve soddisfare «vitali interessi sociali»	Non utilizzata dal 2009, la contrattazione settoriale quasi inesistente	1	0
Turchia	Richiesto dai firmatari del CA	Ministero, dopo la consulenza vincolante della Commissione tripartita	L'accordo deve essere firmato dalle TU più rappresentative	No	Raro	0	0

Alcuni paesi hanno cercato di sostenere la contrattazione collettiva introducendo o modificando disposizioni per l'estensione dei contratti collettivi. Questi includono l'introduzione di criteri aggiuntivi per l'estensione degli accordi; porre nuovi processi decisionali; affrontare nuove problematiche; e migliorare l'accettazione di questo meccanismo tra i datori di lavoro. Questo passaggio a un regime di supporto fa spesso parte di una politica di reazione alle crescenti disuguaglianze, alle sfide della migrazione, alla frammentazione dei mercati del lavoro. Alcuni di questi paesi (Germania, Paesi Bassi, Norvegia, Sudafrica, Svizzera) sono analizzati in questo volume.

4.0 Prassi

Con l'evoluzione del mercato del lavoro si sono modificate anche le procedure per l'estensione dei contratti collettivi.

Sufficientemente rappresentativo:

Le considerazioni su ciò che è considerato "sufficientemente rappresentativo" sono cambiate per riflettere la natura sempre più contingente dei rapporti di lavoro, la preponderanza delle PMI, nonché le sfide che sindacati e organizzazioni dei datori di lavoro devono affrontare nell'organizzare e rappresentare gli interessi collettivi.

La Raccomandazione OIL n. 91 afferma che il contratto collettivo deve essere "sufficientemente rappresentativo" perché possa essere esteso, ma non stabilisce alcuna soglia specifica. Il quorum dovrebbe essere fissato in base alle condizioni di ciascun paese. La maggior parte dei paesi fissa una percentuale minima di lavoratori che devono essere coperti dalla portata del contratto collettivo prima che possa essere esteso. Raramente il limite è inferiore al 50 per cento (tabella 1.1). Alcuni paesi non usano una soglia definita ma richiedono che l'accordo sia "significativo", "importante", "preponderante", per permettere al ministro o alla commissione discrezionalità nell'applicazione delle norme procedurali. Come è stato notato da Hamburger (1939, p. 171):

[tali definizioni] hanno il vantaggio di rendere possibile l'estensione anche quando la maggioranza non è raggiunta e non può essere raggiunta a causa della natura speciale del settore (un numero di piccole imprese sparse, agricoltura, ecc.) o perché è difficile per i lavoratori organizzarsi, nonostante l'estensione degli accordi possa essere auspicabile in quel caso particolare per motivi più generali.

Questo può essere il caso, ad esempio, di settori in cui esiste una grande stagionalità dell'occupazione, un significativo uso di subappalto e somministrazione, o in cui i posti di lavoro sono con contratti di imprese che operano dall'estero. In Sudafrica, il ministro del lavoro è tenuto a prendere in considerazione la quota di lavoratori non standard che rientrano nel perimetro di una contrattazione per determinare se le parti di un accordo possono essere considerate "sufficientemente rappresentative". Alcuni statuti, anche se operano consigli e che richiedono la maggioranza, consentono quorum più bassi (ad es. la riforma svizzera del 1998 e la riforma portoghese modificata del 2013); introducono regole aggiuntive (ad es. Riforma finlandese del 2001); e lasciano spazio all'interpretazione in casi speciali (ad es. Legislazione tedesca del 1918 e riforma del 2015, la Provincia canadese del Quebec nel 1934, la legge olandese del 1937 e le regole del 1998).

In genere la soglia è alta o bassa in base al numero di aderenti all'associazione dei datori di lavoro e dal tipo di imprese rappresentate, grandi o piccole. Se rappresenta esclusivamente o per lo più grandi imprese, la soglia può essere facilmente raggiunta e l'estensione può comportare il rischio che le imprese di piccole o di recente costituzione siano vincolate da condizioni troppo ambiziose che pongono a rischio la loro sopravvivenza o espansione. Se, tuttavia, i datori di lavoro rappresentati sono principalmente piccole imprese o l'associazione opera prevalentemente in un settore di piccole imprese, una soglia numerica specifica del 50% potrebbe essere ardua da raggiungere.

Un esempio emblematico è il Portogallo, dove nel 2012 è stata fissata una soglia del 50%; Questa è stata ridotta un anno dopo per quei settori dominati dalle piccole imprese (capitolo 4).

In Svizzera, è richiesto che l'accordo copra la maggior parte dei dipendenti e dei datori di lavoro prima che possa essere esteso. Tuttavia, ai sensi della legislazione speciale del 1998 un accordo firmato da una federazione di PMI può essere prorogato se copre la maggioranza dei dipendenti e solo una minoranza dei datori di lavoro, riducendo così il peso di piccole o micro imprese (capitolo 2).

Osservazioni di altri lavoratori e datori di lavoro

Mentre l'estensione della protezione del lavoro offerta dai contratti collettivi utilizza una "regola comune" ampiamente condivisa per stabilire una regolamentazione, altri sono i meccanismi che devono essere posti in atto per salvaguardarne l'uso come strumento normativo.

Le norme procedurali devono consentire un processo decisionale trasparente in cui si tenga debitamente conto delle opinioni degli esterni e delle parti non rientranti nell'accordo prima che si presa la decisione di estendere l'ambito applicativo, in linea con i principi indicati nella Raccomandazione n. 91 dell'ILO. Ciò può comportare la consultazione di terze parti, un periodo per presentare osservazioni e obiezioni (come nei Paesi Bassi, in Svizzera e Sudafrica), con la possibilità di appellarsi contro la decisione e la possibilità di ottenere un'esenzione. I consigli di contrattazione in Sudafrica sono tenuti a garantire un'adeguata rappresentanza delle PMI nel consiglio. Nei Paesi Bassi, nei settori in cui il lavoro autonomo costituisce una quota rilevante degli occupati (costruzione, trasporti, IT e servizi alle imprese), sindacati e datori di lavoro devono considerarne gli interessi. In entrambi i paesi, il Ministro del lavoro prende anche questi aspetti in considerazione al momento di decidere se estendere o meno un accordo.

Considerazioni di interesse pubblico

Altri requisiti legali possono essere applicati prima che un contratto collettivo possa essere esteso. Questi variano da criteri formali - come la registrazione, la formalizzazione tramite consigli di contrattazione, richieste congiunte, conformità alla legge, clausole di non discriminazione - a specifici requisiti di interesse pubblico. In Germania, ad esempio, l'estensione deve essere "nell'interesse pubblico" o "rispondere a un'emergenza sociale". Una disposizione simile è stata recentemente adottata in Portogallo, dove va presa in considerazione la situazione sociale ed economica. In Argentina, la decisione del Ministro di estendere un accordo è soggetto alla restrizione del rispetto del budget di bilancio. L'estensione dei contratti collettivi nei Paesi Bassi e in Svizzera non deve andare contro l'interesse generale. L'interpretazione e l'applicazione di questi criteri può limitare l'autonomia negoziale o potrebbe essere utilizzata per scopi politici. È importante quindi che questi criteri di interesse pubblico siano specificati e resi noti alle parti ex ante, prima che inizino a negoziare l'accordo e ne richiedano l'estensione.

Una valutazione di come il contratto collettivo si collega alle prospettive di lavoro del settore potrebbe far parte di tale processo. Se si valutasse che l'accordo viola la legge (sulla parità di trattamento, ad esempio) o fosse in conflitto con l'interesse pubblico, piuttosto che eliminare le clausole in questione, dovrebbe essere restituito alle parti sociali con la possibilità di scegliere se rinegoziarlo oppure rinunciare a chiederne l'estensione.

La possibilità di estendere contratti collettivi che prevedono un contributo per particolari fondi (non salariali), ad esempio per offrire formazione, per facilitare il prepensionamento o fondi pensione - varia da paese a paese. Questa pratica è comune nei Paesi Bassi, anche se non senza critici, e non si applica alle pensioni professionali (che sono regolati da una legge diversa), mentre in Svizzera l'estensione della parte che prevede il finanziamento è esclusa. In Germania la maggior parte degli accordi estesi copre aspetti diversi dai salari di base (come accordi quadro generali, pensioni aggiuntive, strutture retributive, ferie e benefici di formazione del capitale). In alcuni settori (come nell'edilizia), l'estensione dei contratti collettivi è utilizzata per garantire fondi sociali di settore gestiti congiuntamente dalle associazioni dei datori e dai sindacati. In Francia e Belgio, gli accordi estesi sono la base per il finanziamento di varie forme di previdenza sociale gestite in modo paritario. Analogamente, in Sudafrica i consigli di contrattazione svolgono un ruolo fondamentale nel costituire e amministrare i fondi sociali (come le pensioni, l'assistenza medica e le prestazioni funebri) e l'estensione di queste disposizioni dei contratti collettivi è servito a dare accesso e a garantire il continuo finanziamento della salute finanziaria di questi fondi (Budlender, 2007).

Conformità e procedure di risoluzione delle controversie

Nei contratti collettivi si può fare una distinzione tra clausole "normative" (o sostanziali) e "obbligatorie" (o procedurali). Le clausole obbligatorie possono originare problemi legali. La legge solitamente esclude l'estensione delle clausole obbligatorie che regolano i rapporti tra le organizzazioni firmatarie - per esempio, una che specifichi il ricorso a particolari organi o procedure di risoluzione dei conflitti. Il rispetto dei contratti nel Nord Europa, così come nei Paesi Bassi e in Svizzera si basa principalmente su meccanismi privatistici (diritto contrattuale) che coinvolgono le parti dell'accordo. Le procedure di mediazione svolgono spesso un ruolo cruciale. L'esclusione dell'applicabilità delle clausole obbligatorie ai lavoratori a cui l'accordo è stato esteso ha quindi sollevato critiche tra i datori di lavoro in Finlandia. In Sudafrica, una volta che il contratto collettivo è stato esteso, tutti sono vincolati a seguire le procedure di risoluzione della controversia stabilite nell'accordo e gestite da un consiglio di contrattazione. La risoluzione delle controversie attraverso la mediazione al di fuori del sistema giudiziario è la norma nei contratti collettivi in Svizzera, ma queste clausole generalmente non vengono estese. Sia la legge svizzera che quella olandese sono rigorose nel garantire che l'estensione non modifichi il diritto di accesso ai tribunali, non eserciti pressioni sui lavoratori affinché aderiscano ai sindacati o alle aziende alle associazioni di categoria e che non discrimini tra membri e non membri.

La questione del rispetto degli accordi è diventata molto importante in relazione all'estensione dei contratti collettivi ai lavoratori distaccati. In Germania la conformità si basa principalmente sul diritto pubblico. Ciò significa che l'autorità pubblica devono essere in grado di verificare la documentazione per la migrazione e i distacchi per garantire che siano conformi agli standard minimi dell'accordo che è stato esteso. La sanzione per violazione è una multa. Ci sono ulteriori meccanismi coercitivi di tipo contrattuale, che consentono ai sindacati di avviare una causa per retribuzioni non pagate o pagate in ritardo presso i tribunali del lavoro tedeschi (Slachter, 2013). Francia, Belgio e Lussemburgo seguono un approccio analogo. Nei Paesi Bassi e in Svizzera (così come in Scandinavia), negli accordi collettivi viene fatta una distin-

zione tra protezione fornita dal diritto pubblico (ad es. salute e sicurezza) e obblighi di diritto privato. E' responsabilità delle parti sociali il controllo dei salari minimi, dei subappaltatori e del rapporto di lavoro mascherato, anche dove il contratto collettivo è stato esteso. Sono in corso cambiamenti e i meccanismi di diritto privato sono stati rafforzati con politiche e strumenti pubblici (Houwerzijl, 2013; Capitolo 2). L'applicazione ha acquistato più importanza, con sanzioni amministrative per le infrazioni, più risorse per l'ispettorato del lavoro pubblico e maggior cooperazione tra Ispettorato e i sindacati. È diventato obbligatorio informare i subappaltatori degli obblighi che derivano da accordi collettivi estesi e sulle parti dell'accordo ricade la responsabilità di verificare il rispetto di tali obblighi. In Norvegia la legge sull'estensione del 1993 ha introdotto un nuovo meccanismo di applicazione che consente a lavoratori e sindacati di avviare procedimenti penali privati contro quei datori di lavoro che violino l'accordo.

Procedure di esenzione

Una critica che negli ultimi anni è diventata particolarmente pervasiva, riguarda l'impatto di questi regolamenti sulla capacità delle imprese di adattarsi rapidamente a un deterioramento delle condizioni del mercato. Le disposizioni normative negli accordi estesi sono accusate di impedire l'ingresso di nuove imprese nel mercato. L'uniformità creata da questo dispositivo, si dice, ha un effetto negativo sull'occupazione (Villanueva, 2015).

Queste critiche sembrano essere in contrasto con il modo in cui funzionano attualmente i meccanismi di estensione. Un crescente numero di paesi incoraggia l'introduzione di una procedura di esenzione nel contratto collettivo da estendere. Queste possono assumere la forma di esenzioni generali per le imprese di una determinata dimensione o procedure di esenzione da tutto o parte dell'accordo sulla base di determinati criteri. Le esenzioni per le piccole imprese sono meno frequenti. Nella Repubblica Ceca, le imprese con un massimo di 20 dipendenti sono esenti da accordi estesi. In Slovacchia, durante la recente recessione, le società in difficoltà finanziarie potevano essere esentate; Irlanda e Spagna avevano procedure simili ai sensi degli accordi nazionali (che non sono più validi). In Argentina, la legge consente alle PMI, attraverso la negoziazione con il sindacato, di sospendere l'applicabilità delle clausole sulla durata delle vacanze e il pagamento dei bonus. Esistono inoltre disposizioni per l'esenzione in caso di crisi finanziaria nazionale o se un'impresa specifica dichiara fallimento (capitolo 8).

Gli accordi estesi nei Paesi Bassi e in Sudafrica devono includere la disposizioni di esenzione trasparenti. Le imprese nei Paesi Bassi che presentino domanda di esenzione generale devono avere "ragioni convincenti", dimostrando che il prodotto e il mercato del lavoro di una determinata impresa sono in contrasto con il settore; questo si può applicare sia a multinazionali molto grandi sia alle piccole imprese. La ditta esonerata è tenuta a firmare un accordo a livello aziendale con i sindacati. Le esenzioni sono concesse dalle parti sociali o mediante ricorso presso il ministero (capitolo 2). In Sudafrica, il ministro del lavoro deve garantire che un consiglio di contrattazione abbia una procedura efficace per trattare le esenzioni, con la previsione di un organo indipendente per ascoltare i ricorsi in caso di rifiuto dell'esenzione. Le domande di esenzioni sono aumentate nel tempo poiché i criteri sono stati resi più trasparenti e le procedure sono diventate più efficienti. Alcuni consigli di contrattazione prevedono esenzioni generali per le PMI sulla base della loro dimensione e periodo di funzionamento; altri hanno una procedura di esenzione accelerata per le PMI. Il tasso di successo per la concessione di esenzioni per le PMI è superiore a quello per le imprese in generale, così come il numero di domande da parte di soggetti terzi rispetto a quelli facenti parte dell'accordo. Oltre l'80% delle esenzioni vengono concesse, il che suggerisce che queste procedure sono diventate molto efficaci (capitolo 6).

Un'ultima critica rivolta all'estensione dei contratti collettivi è che rende più difficile la decentralizzazione mediante ulteriore contrattazione a livello aziendale sulla retribuzione o sugli orari. Tale contrattazione multilivello è ormai comune in molti paesi europei. In alcuni paesi ha preso forma con le ulteriori tornate di contrattazione con rappresentanti sindacali o comitati a livello aziendale, in altri paesi mediante l'utilizzo di "clausole di apertura" (ovvero clausole che consentono la rinegoziazione di alcuni elementi dell'accordo al verificarsi di un evento specifico). La critica In Finlandia è che l'attuale sistema di estensione discrimini le PMI. Mentre i sindacati concedono un numero maggiore di clausole che consentono la rinegoziazione e la deroga alle norme settoriali minime dalle parti negli accordi collettivi di settore, questa opzione è spesso negata ai datori di lavoro non organizzati a cui l'accordo è esteso perché non esiste una rappresentanza sindacale (capitolo 5).

I sindacati si giustificano sostenendo che non esiste un vero equilibrio nei negoziati locali nelle PMI e il risultato potrebbe in pratica essere dettato dai datori di lavoro. Simili tensioni sul decentramento e sulla deroga sono sorte in Francia, Spagna e Portogallo. La radice del problema è più l'assenza di rappresentanza sindacale che il sistema di estensione in quanto tale. Nei Paesi Bassi le clausole degli accordi che deleghino ogni ulteriore processo decisionale (su salari o orari) a livello aziendale senza impostare un minimo non possono essere estesi; quelli che specificano un minimo e consentono la scelta individuale (nella combinazione di ore settimanali, mensili o annuali, e paga) si possono estendere (capitolo 2).

5.0 rafforzare la contrattazioni tra più datori

L'estensione amministrativa dei contratti collettivi sostiene la contrattazione multi - datoriale, che copre interi settori o professioni (all'interno di una regione o nazione) e aumenta perciò la copertura della contrattazione di imprese e lavoratori. Dove non c'è contrattazione multi - dipendente, l'estensione non è applicabile. Senza accordi di lavoro multi - datoriali, nella maggior parte dei paesi le piccole imprese non saranno coperte, a meno che non ci sia un livello eccezionalmente alto di organizzazione sindacale.

Il rapporto tra estensione e contrattazione multi - datoriale viene esplorato utilizzando una tabella di contingenza in cui tabuliamo i paesi in base a due variabili (contrattazione ed estensione multi - datoriale), come nella tabella 1.2. La classificazione è basata sulla presenza di un grado significativo di contrattazione multi - datoriale (settoriale, regionale o nazionale) che risulti in accordi settoriali o professionali, che rappresentino almeno un terzo della copertura contrattuale totale; e se esiste una disposizione legale "attiva" per l'estensione di tali accordi. I dati si riferiscono al 2014 o 2015 e comprendono 47 paesi dal database ICTWSS (tutti tranne Cina, India, Indonesia e Federazione Russa a causa della mancanza di dati).

La tabella 1.2 (pannello A) mostra che di questi 47 paesi, 27 hanno utilizzato l'opzione di estensione dei contratti collettivi nel 2014 o 2015, mentre 20 no (asse verticale). In 21 paesi c'era una significativa contrattazione settoriale multi - datoriale; in 26 paesi era dominante la contrattazione a livello aziendale (asse orizzontale). La classificazione incrociata mostra che le due variabili non sono indipendenti. Come previsto, l'estensione è molto più evidente nei paesi con (una quota significativa di) contrattazione multi-datoriale. Questo è confermato dallo standard Fisher Test, che fornisce un valore significativo a livello 0,01.

Ci sono solo due paesi (Danimarca e Svezia) in cui la contrattazione multi-datoriale è dominante, ma senza disposizioni legali che dichiarino gli accordi collettivi applicabili in forma generalizzata. Copertura contrattuale e tassi di densità sindacale in entrambi i paesi sono molto alti rispettivamente all'87 e al 67 per cento (tabella 1.2, pannello B; e figura 1.1).

Esistono otto paesi con possibilità di estensione ma in cui predomina la contrattazione a livello aziendale. Il livello medio di copertura della contrattazione in questo gruppo è solo del 23 per cento con densità sindacale del 16 per cento. In alcuni di questi paesi si è verificata una drastica contrazione della contrattazione collettiva (cfr. Figura 1.1). Non c'è differenza significativa nella copertura media e nei livelli di sindacalizzazione tra i paesi che hanno la contrattazione a livello aziendale con e senza estensione. Infine, nel gruppo di 19 paesi con contrattazione a più livelli ed estensione, la copertura contrattuale media è del 71%, più del doppio del tasso medio di densità sindacale del 31%.

Table 1.2. Extension, multi-employer bargaining and bargaining coverage, 2014–15

A - Contingency table: Extension and bargaining level				
Countries		Multi-employer bargaining	Single-employer bargaining	All
No extension		2	18	20
Extension		19	8	27
All		21	26	47
B - Bargaining coverage and union density rates, extension and bargaining level				
Mean bargaining coverage and union density rates in percentage of wage earners in employment		Multi-employer bargaining	Single-employer bargaining	All
No extension	coverage	87	20	26
	density	(67)	(18)	(23)
Extension	coverage	71	23	57
	density	(31)	(16)	(26)
All	coverage	72	19.7	44
	density	(34)	(16,5)	(25)

Note: Fisher exact test = 0.000149, significant at $p < .01$

La conclusione è che non si tratta dell'estensione in sé, ma è la struttura della contrattazione che determina un tasso di copertura contrattuale alto o basso. L'estensione aumenta e stabilizza la copertura della contrattazione attraverso il suo sostegno alla contrattazione multi-datoriale (principalmente settoriale). L'estensione rende meno rischioso per i datori di lavoro firmare un accordo collettivo settoriale in quanto impedisce ai datori di lavoro che cercano di garantire condizioni di lavoro dignitose di essere danneggiati dalla concorrenza al ribasso.

Questa conclusione è rafforzata dagli sviluppi nel tempo. Le leggi di estensione originali in Germania, Svizzera e Paesi Bassi hanno fatto esattamente quello che dovevano fare: promuovere e stabilizzare la contrattazione collettiva. Dopo l'accordo centrale del 1918 e la legislazione del 1919, la copertura contrattuale in Germania passò da interessare meno di 5 milioni di lavoratori nel 1920 a 10 milioni nel 1929 (il tasso di copertura aumentò da meno di 30 a oltre il 50%), mentre l'adesione al sindacato oscillava intorno ai 7 milioni di lavoratori (Taft, 1952, p. 285; Visser, 1989, p. 95). Una svolta simile nei tassi sindacali e di copertura è verificata anche nei Paesi Bassi e in Svizzera dopo che l'estensione è stata resa possibile: in entrambi i paesi i tassi di copertura sono raddoppiati nel corso di un decennio principalmente attraverso la contrattazione settoriale, sebbene in Svizzera ciò si sia verificato solo in alcuni settori. Quasi sempre, le leggi sull'estensione hanno ampliato la copertura della contrattazione oltre i tassi di adesione al sindacato, hanno stabilizzato la composizione delle associazioni dei datori di lavoro e rafforzato il loro mandato per la negoziazione e la firma di accordi multi-datoriali.

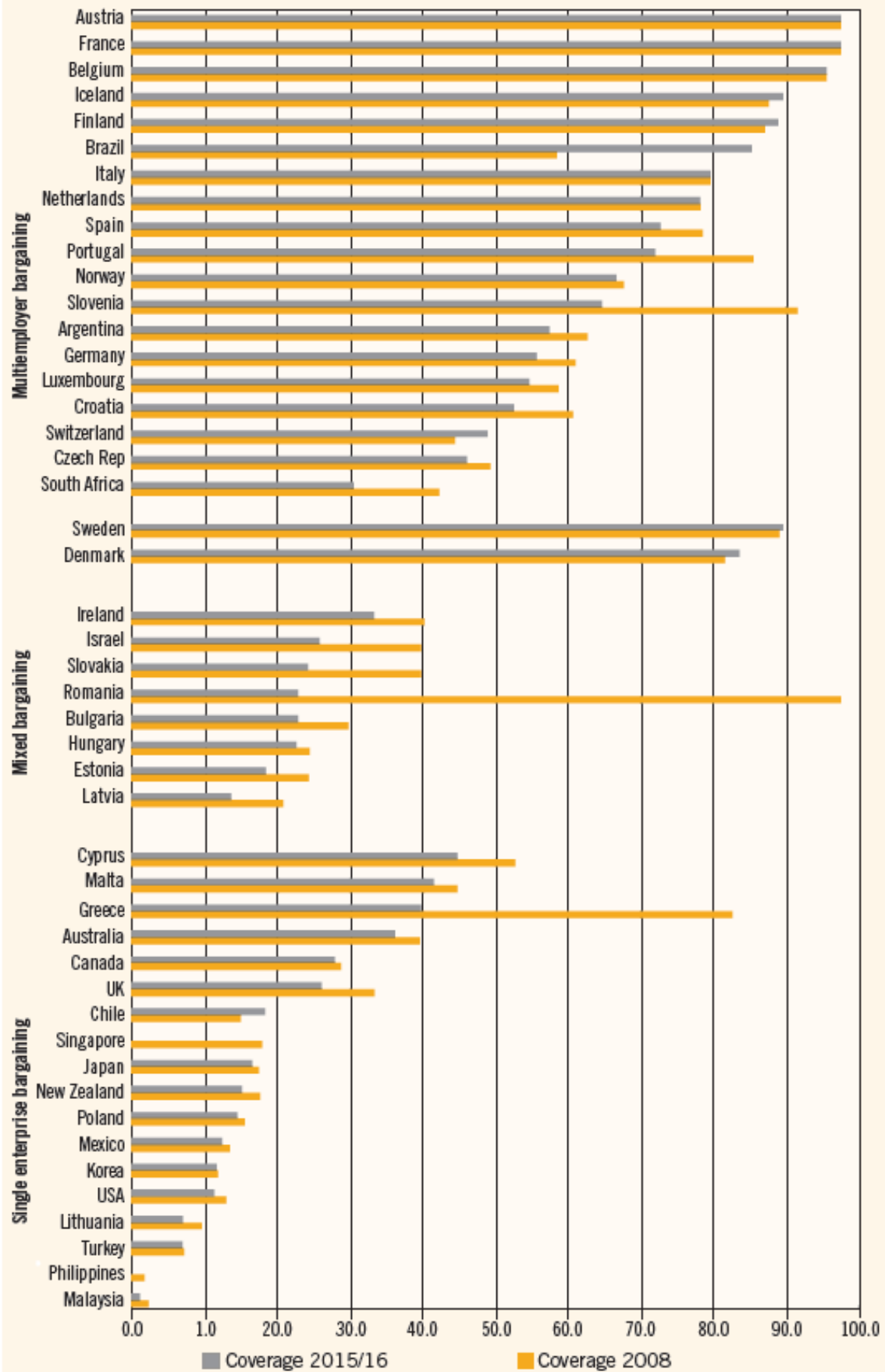
È vero anche il contrario, e possiamo osservarlo nel Regno Unito, in Australia, Nuova Zelanda e, più recentemente, in Grecia e Romania. Dove l'estensione non si applica più e gli accordi di settore stanno scomparendo, i tassi di copertura contrattuale calano rapidamente: nel Regno Unito, dal 70% circa nel 1979 al 40% nel 1994 e 26 per cento nel 2016; in Australia, dal 77% nel 1990 al 59% nel 2016 (33 per cento senza premi); in Nuova Zelanda, dal 67% nel 1990 al 47% due anni dopo e circa il 15% oggi; in Grecia e Romania, da oltre l'80% prima del 2010 a forse il 30% oggi. Questo non è per dire che l'esten-

sione degli accordi è sempre efficace ed è l'unica panacea per difendere la contrattazione collettiva a livello settoriale. I casi tedesco e sudafricano mostrano che l'erosione della contrattazione collettiva, come discusso da Schulten e Godfrey (Capitoli 3 e 6), può avere molte ragioni.

6.0 Aumentare l'inclusione e ridurre l'ineguaglianza

L'estensione ha lo scopo di influenzare gli esterni. È un metodo per fare di un accordo collettivo che già copre la maggior parte delle imprese e dei lavoratori in una filiale o industria la regola comune. Estende le tutele lavorative di un contratto collettivo a tutti i lavoratori che rientrano nell'ambito di applicazione di tale accordo. Supporta quindi la contrattazione collettiva a livello di settore e la creazione di una rete di sicurezza di norme e regole settoriali anche laddove la contrattazione di secondo livello e la determinazione effettiva dei salari avvengano a livello aziendale. I sistemi di contrattazione salariale inclusiva sono quelli in cui le trattative per i lavoratori con un forte potere contrattuale influenzano fortemente il risultato per i lavoratori con un potere contrattuale più debole. Questi sono sistemi in cui "la contrattazione collettiva coordinata e centralizzata a livello nazionale (viene usata) per estendere i guadagni salariali dei lavoratori più forti, generalmente sindacalizzati, a quei lavoratori con minor potere contrattuale, in particolare lavoratori meno qualificati e non iscritti a un sindacato" (Bosch, Mayhew and Gautié, 2010, pag. 92).

Figure 1.1. Multi-employer bargaining, extension and coverage



Questa "gerarchia ombra" creata da considerazioni di interesse pubblico per estendere le decisioni può indirizzare i negoziatori alla fissazione di livelli retributivi differenziati e alla riduzione delle aliquote minime nei contratti collettivi al fine di prevenire effetti negativi sull'impiego di lavoratori meno qualificati, come è accaduto nei Paesi Bassi. **Il caso esaminato in questo volume non trova prove che l'estensione dei contratti collettivi ai lavoratori migranti e distaccati in Norvegia e Svizzera, abbia ridotto le prospettive occupazionali di questi e altri lavoratori** (capitolo 2).

L'applicazione di clausole di non discriminazione negli accordi collettivi estesi, per quanto concerne sia le disposizioni obbligatorie (come la salute e la sicurezza, e l'orario di lavoro massimo) sia quelle contrattuali (come salari e benefici collaterali) ha favorito la parità di trattamento. In passato, lodi australiani, come gli accordi collettivi olandesi (per citare solo due esempi), escludevano i lavoratori a tempo parziale con meno di 12 ore di lavoro settimanali dalla formazione e da altri benefici supplementari presenti nei lodi o negli accordi collettivi. Dato che le donne avevano maggiori probabilità essere impiegate a part time, questo ha creato gravi disparità di genere in termini di retribuzione e trattamento, che sono state esacerbate quando questi accordi sono stati estesi dal governo. Dagli anni '80 e inizi anni '90 per legge non è consentita la disparità di trattamento tra lavoratori a tempo pieno e part-time. Le autorità pubbliche dispongono di uno strumento aggiuntivo per garantire la parità di trattamento negli accordi collettivi e l'estensione di tale trattamento.

Anche l'estensione dei contratti collettivi ha svolto un ruolo significativo nel favorire l'applicazione di un minimo di garanzie e diritti ai lavoratori distaccati e lavoratori assunti attraverso agenzie di lavoro interinale. Lo scopo della Direttiva sui lavoratori (96/71 / CE) pubblicata dall'Unione Europea è garantire una protezione efficace ai i lavoratori mentre sono distaccati e assicurare una concorrenza leale tra imprese nazionali fornitori di servizi di altri paesi europei. L'implementazione di questa direttiva attraverso la legislazione nazionale nei vari Stati membri ha prodotto un maggiore uso di disposizioni o meccanismi di estensione con effetti simili (come le clausole del lavoro negli appalti pubblici) (capitolo 3).

Fino ad ora l'ambito dell'estensione dei contratti collettivi ai lavoratori distaccati da fornitori di servizi di altri paesi è stato limitato un nucleo fondamentale degli accordi (retribuzione, ferie pagate, orari massimi e periodi minimi di riposo, salute e sicurezza sul lavoro), così come è stato sancito dalla Corte di giustizia europea (capitolo 5; Cremers, Dølvik e Bosch, 2007). Nell'aprile 2018 il Consiglio europeo ha approvato il testo negoziato con il Parlamento europeo sulla revisione della direttiva sul distacco di lavoratori. La direttiva riveduta ampliarà la portata dell'estensione della protezione del lavoro negli accordi collettivi ai i lavoratori distaccati. Mira a "garantire salari equi e parità di condizioni tra distacco e società locali nel paese ospitante, e contemporaneamente a mantenere il principio della libera circolazione dei servizi" (Consiglio europeo, Comunicato Stampa, 186/18, 11 aprile, 2018).

Rilevante per la questione dell'inclusione e parzialmente correlato alle politiche di estensione sono i tentativi dei governi di stabilire standard minimi in settori in cui non esiste o è insufficiente la contrattazione collettiva. Il ministro del lavoro in Francia, a tal fine, dal 1957 ha l'autorità di allargare un contratto collettivo alle giurisdizioni diverse da quelle per il quale è stato negoziato l'accordo (ad esempio, a un'industria che operi in un mercato di prodotti simili). Tale allargamento, di fatto, ha luogo anche in Belgio e in Finlandia, ai sensi degli accordi centrali che garantiscono una copertura superiore al 90 per cento. Secondo la tradizione del Regno Unito, i governi hanno fissato gli standard nei cosiddetti "mestieri sudati" su base temporanea fino alla nascita di una vera contrattazione collettiva. Tra il 1907 e il 1993, quando fu abolito l'ultimo, i consigli di amministrazione commerciale o consigli salariali con partecipazione dei datori di lavoro e dei sindacati fissavano standard minimi in quelle industrie in cui la copertura data della contrattazione collettiva era insufficiente, come per esempio quella dei lavoratori a domicilio e dei lavoratori agricoli, del commercio al dettaglio e l'autotrasporto. I comitati del lavoro congiunto in Irlanda definivano le aliquote minime di retribuzione e le condizioni di impiego in settori specifici mediante l'emanazione di Ordini regolamentari; questi ordini sono stati dichiarati incostituzionali nel 2011, ma sono stati rivisti in modo più limitato, con la possibilità "rinunciare".

In Svizzera la riforma del 1998 della legge di estensione ha imposto al Governo federale o cantonale di stabilire un salario minimo obbligatorio in caso manchi un accordo collettivo, o quello esistente non possa essere esteso, in settori con retribuzione e condizioni di lavoro scadenti. Ciò richiede la consulenza vincolante di una commissione tripartita. Il governo federale ha usato questa regola per la prima volta nel 2011 per imporre un minimo salariale per i lavoratori nei servizi domestici; nel 2014 questo è stato prorogato per altri tre anni. Alcuni cantoni hanno utilizzato questo dispositivo per fissare salari minimi per partico-

lari professioni (capitolo 2). In Argentina il Ministero del Lavoro fissa salari e condizioni di lavoro per oltre un milione di collaboratori domestici e lavoratori in abitazioni private (capitolo 8). L'Australian Fair Work Act (2010) segue un diverso approccio. Considerando che, in generale, la legge promuove la contrattazione a livello di impresa, questa contiene però una disposizione che consente la contrattazione multi-datoriale per i lavoratori a basso reddito.

Questo "flusso di contrattazioni a basso reddito" è supportato in modo piuttosto debole dal diritto procedurale (Naughton, 2011), ma è stato il canale per alcune importanti campagne nazionali che hanno portato a salari più alti nei settori prevalenti di impiego femminile del sociale e dei servizi di comunità; l'introduzione di standard qualitativi per i lavoratori nell'educazione e nella cura della prima infanzia; e un nuovo tribunale (che ora è stato abolito) per affrontare i problemi di sicurezza e di retribuzione dei conducenti di camion nell'industria del trasporto di merci su strada. Secondo Buchanan e Oliver (2016), il successo di queste campagne dipendeva dalla capacità dei sindacati di mobilitare lavoratori, clienti e opinione pubblica, in netto contrasto con il sostegno istituzionale ai lodi del tribunale e all'estensione del passato.

La ricerca comparata mostra che le istituzioni di contrattazione collettiva, insieme alla definizione di un salario minimo, giocano un ruolo determinante nel moderare o accelerare le disuguaglianze (Bosch, Mayhew e Gautié, 2010; Grimshaw, Bosch and Rubery, 2014; Hayter e Weinberg, 2011; Hayter, 2015). Una maggiore copertura contrattuale, sostenuta dalla contrattazione settoriale ed dall'estensione, si accompagna a una disparità salariale inferiore e a ridotte quote di lavoro a basso reddito. Il crollo o l'erosione di queste istituzioni corrisponde a un aumento delle disuguaglianze, come si può vedere dai dati di paesi tra loro diversi come Regno Unito, Germania, Israele e Australia (Bosch, 2015; Buchanan e Oliver, 2016; Kristal e Cohen, 2007). I confronti tra i diversi paesi mostrano che la disuguaglianza salariale è più alta in quelli con salari minimi bassi o assenti e con copertura contrattuale collettiva limitata, mentre la dispersione salariale è più bassa nei paesi con un'elevata copertura di contrattazione collettiva. Bosch (2015) sostiene che la "penetrazione della contrattazione collettiva" - una combinazione di estensione della copertura della contrattazione collettiva e della presenza sindacale - ha un effetto maggiore sulla riduzione della disparità salariale rispetto all'introduzione di un salario minimo previsto dalla legge. Utilizzando dati provenienti dai paesi dell'Unione Europea, mostra una forte correlazione negativa tra la copertura della contrattazione e le quote disoccupazione a basso salario, che l'OCSE definisce come quello inferiore ai due terzi del salario medio.

7.0 Conclusioni

Sulla scia della crisi finanziaria globale nel 2008, che ha portato a un'emorragia occupazionale in molti paesi del mondo, sono tornate sotto esame le forme collettive di regolamentazione del lavoro. Nonostante la diffusa accettazione che l'assenza di regolamentazione dei mercati finanziari ha messo a rischio economie, posti di lavoro e redditi, a un certo numero di paesi è stato chiesto di liberalizzare la protezione del lavoro fornita attraverso l'estensione dei contratti collettivi. Questa visione neoclassica per cui le normative sul mercato del lavoro impongono "rigidità salariale al ribasso" sono diventate pervasive nei dibattiti politici. Politiche salariali basate sull'esercizio di libertà democratiche fondamentali sul posto di lavoro e nei mercati del lavoro sono considerate anticoncorrenziali e una violazione delle libertà di mercato.

Questo volume cerca di avanzare una visione diversa - basata su una visione del mercato come istituzione, della concorrenza leale come motore di crescita economica e di forme di gestione del mercato del lavoro democratiche come metodo preferenziale di regolamentazione. Gli autori dei vari capitoli di questo volume condividono una visione del mercato del lavoro basata sull'economia istituzionale e sulla una nuova teoria della regolamentazione. Tuttavia questo volume non è rivolto agli accademici, il suo pubblico principale è costituito da responsabili politici e parti sociali che cercano di offrire ai lavoratori una protezione del lavoro efficace e inclusiva.

In un contesto in cui i mercati del lavoro nel mondo sono caratterizzati da disuguaglianze, esclusione e insicurezza, gli autori dei capitoli di questo volume esaminano l'evoluzione di una particolare forma di regolamentazione che ha una comprovata esperienza nella riduzione della disuguaglianza, facilitando l'inclusione nel mercato del lavoro e affrontando il lato negativo della concorrenza sleale garantendo condizioni di parità - l'estensione degli accordi collettivi. Mostrano che questo strumento di regolamentazione

si sta rinnovando mentre la classe politica cerca sistemi per affrontare i "luoghi di lavoro che si vanno spaccando".

L'estensione dei contratti collettivi sono uno strumento politico chiave nella promozione della contrattazione collettiva e per rafforzare il suo ruolo nel ridurre le disuguaglianze e migliorare l'inclusività. Come con qualsiasi strumento politico, determinati principi vanno rispettati al fine di evitare fare gli interessi di una minoranza a spese di tutte le imprese e dei lavoratori. Questi sono enunciati nella Raccomandazione OIL n. 91, che si concentra sulla necessità di una "rappresentatività sufficiente", sull'estensione discrezionale piuttosto che automatica e sull'opportunità per gli interessati di presentare osservazioni e obiezioni. Queste condizioni sono importanti per garantire il rispetto della natura libera e volontaria della contrattazione collettiva.

Proteggono anche dall'imposizione di condizioni da parte della minoranza alla maggioranza, mentre allo stesso tempo consente in circostanze particolari in cui fattori come la percentuale preponderante di piccole imprese o di lavoratori con contratti lavorativi atipici richiederebbe una diversa considerazione di ciò che può essere inteso come "sufficientemente rappresentativo". I capitoli di questo libro mostrano che i criteri di estensione rispondono al cambiamento di circostanze, come l'integrazione dei mercati del lavoro, l'aumento delle forme non standard di occupazione, la migrazione e il distacco di lavoratori stranieri, e il decentramento. Tradizionalmente l'estensione si è concentrata sull'inclusione dei lavoratori del paese non coperti da contratti collettivi. Con l'ulteriore integrazione dei mercati del lavoro e dei servizi, l'estensione ora svolge un ruolo molto più importante nella regolamentazione della concorrenza con datori di lavoro che operano dall'estero, come indicato nei capitoli 2 e 5. L'estensione ha dimostrato di essere un mezzo importante per fornire lavoro inclusivo e protezione ai lavoratori migranti e distaccati e a coloro che lavorano nelle PMI. Allo stesso tempo, ha garantito alle imprese organizzate che non saranno danneggiate dalla concorrenza di chi applica condizioni inferiori allo standard, siano imprese nazionali o fornitori di servizi di altri paesi. Ha anche dimostrato di essere uno strumento di regolamentazione riflessiva, in grado di abbracciare una varietà di interessi commerciali e di adattare rapidamente i salari in caso di crisi economica. Forse ancora più importante, rinforza altri strumenti istituzionali come la contrattazione con multipli datori di lavoro.