

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

ADAPT - Scuola di alta formazione sulle relazioni industriali e di lavoro

Per iscriverti al Bollettino ADAPT [clicca qui](#)

*Per entrare nella **Scuola di ADAPT** e nel progetto **Fabbrica dei talenti** scrivi a: selezione@adapt.it*

Bollettino speciale ADAPT 19 maggio 2023, n. 3

Nel dicembre 2022 il Parlamento australiano ha approvato il *Fair Work Legislation Amendment (Secure Jobs, Better Pay) Act*. Questo importante provvedimento di riforma costituisce un elemento centrale del piano economico del Governo laburista di Albanese (eletto nel maggio 2022), volto ad aumentare i salari reali dei lavoratori in un contesto di crescente inflazione. La nuova legge compie un timido passo avanti verso la trasformazione del sistema di contrattazione collettiva in Australia, passando da un assetto aziendale (che non è riuscito a superare la stagnazione salariale) ad uno multi-impresa (che, come dimostrano i dati internazionali, porta a maggiori tassi di copertura della contrattazione e di produttività e ad una crescita dei salari).

Contesto storico

Per la maggior parte del XX secolo, l'Australia ha avuto una legislazione di tutela dei lavoratori e di supporto ai sindacati molto sviluppata, soprattutto se confrontata con quella di molti altri Paesi. Ciò ha avuto origine subito dopo la costituzione dello Stato australiano nel 1901, quando è stato istituito un tribunale industriale nazionale, con forti poteri per conciliare e dirimere le controversie tra datori di lavoro e sindacati.

Tali conflitti sono stati risolti mediante l'introduzione dei c.d. "premi" (*awards*), vale a dire un meccanismo giuridico per stabilire il livello dei salari e delle condizioni di lavoro in interi settori dell'economia. Tuttavia, dall'inizio degli anni Novanta, il sistema dei premi e il ruolo centrale dei sindacati sono stati oggetto di istanze di riforma. Come in molti Paesi industrializzati in epoca neoliberale, ha guadagnato consenso l'idea della necessità di una deregolamentazione del lavoro per migliorare la competitività internazionale delle imprese australiane.

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

Ciò ha portato all'introduzione di un sistema di contrattazione collettiva incentrato sul livello aziendale, utilizzando i premi come "rete di sicurezza" minima al di sopra della quale si possono stipulare accordi aziendali. In verità, le tutele dei premi (come le norme relative all'orario di lavoro e alla turnistica) potevano essere oggetto di scambio in un accordo aziendale, ad esempio in luogo di aumenti salariali, purché i dipendenti non fossero però del tutto svantaggiati. Il sistema di contrattazione aziendale aveva anche lo scopo di aumentare la produttività delle singole imprese.

Sotto il Governo conservatore, a partire dal 1996, sono state introdotte riforme ancor più radicali. Ciò ha segnato un maggiore allontanamento dal tradizionale sistema dei premi, con la promozione della contrattazione anche individuale tra datori di lavoro e singoli dipendenti. Limitazioni significative sono quindi state poste alla capacità dei sindacati di organizzarsi sul posto di lavoro e di far scioperare i lavoratori.

Tuttavia questo radicale esperimento di ispirazione thatcheriana ha lasciato il posto a un ritorno al collettivismo sotto un Governo laburista tra il 2007 e il 2013. La regolazione approvata in quel periodo, il *Fair Work Act* del 2009, è tutt'oggi in vigore, nonostante il Governo conservatore in carica dal 2013 fino a maggio 2022.

Adesione al sindacato e copertura della contrattazione collettiva

Come in molti altri Paesi con sistemi di contrattazione collettiva centrati sul livello aziendale (piuttosto che sul livello nazionale o di settore), in Australia la copertura dei contratti collettivi sta diminuendo insieme al tasso di densità sindacale. La tabella che segue mette a confronto Stati Uniti, Australia, Regno Unito e Italia rispetto a queste due dimensioni, mostrando i dati disponibili più recenti.

	Densità sindacale	Copertura della contrattazione collettiva
USA	10,1% (2022)	11,2% (2018)
Australia	12,5% (2022)	30,4% (2018)**
UK	23,1% (2021)	26,9% (2019)
Italia	33,4% (2018)*	80% (2018)

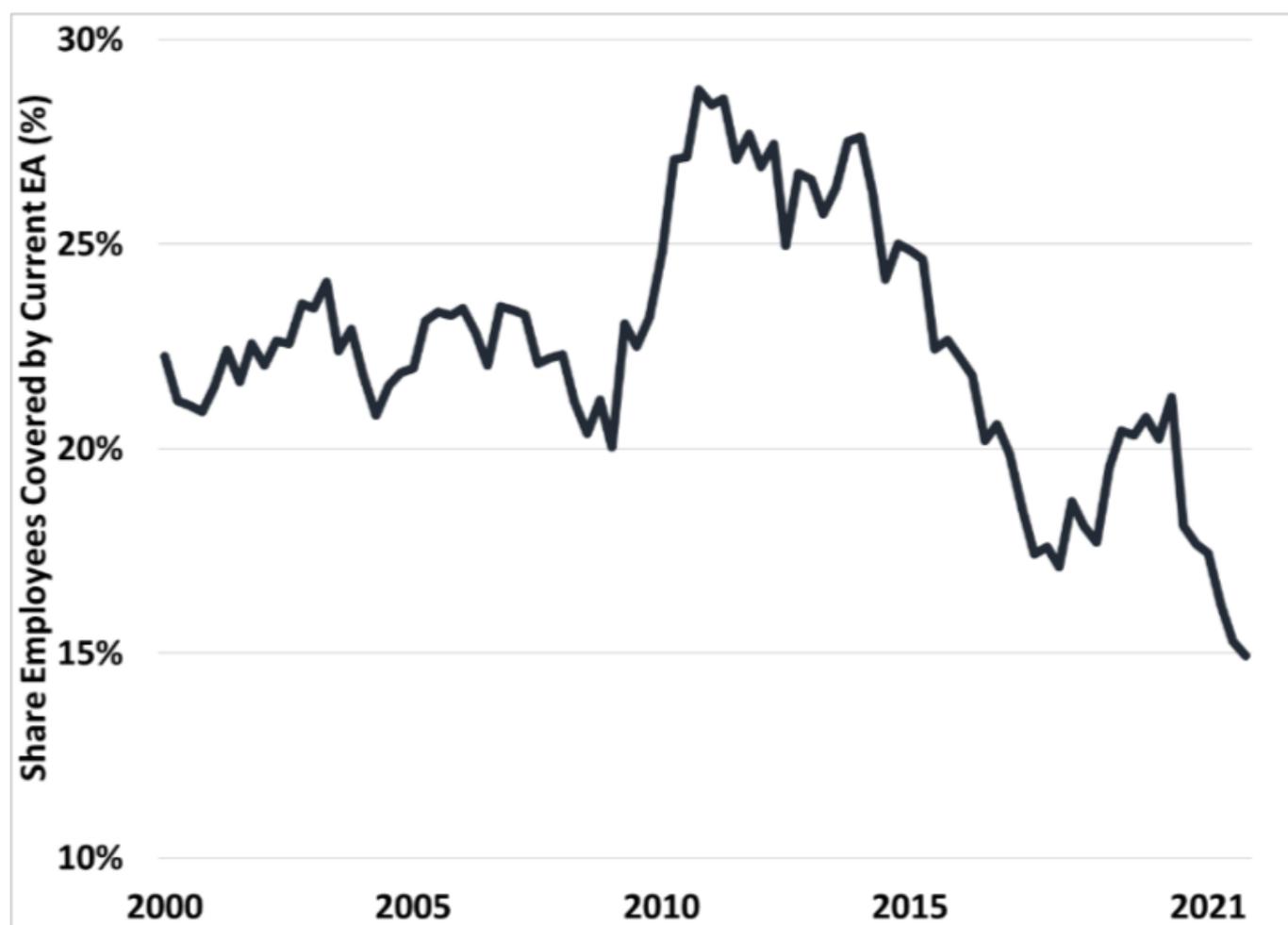
* Include gli iscritti/pensionati (44,1% del totale delle iscrizioni sindacali in Italia nel 2016).

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

** Il dato include le convenzioni federali e statali, sia in corso che scadute (ma ancora in vigore).

È importante poi sottolineare che l'incidenza della stipula di contratti collettivi aziendali in Australia è diminuita nell'ultimo decennio, come mostrato nel grafico 1.

Grafico 1 - Coverage of current federally registered enterprise agreements, 2000-2021



Fonte: A. Stewart, J. Stanford, T. Hardy, *The Wages Crisis: Revisited*, Centre for Future Work, 2022, p. 39, fig. 17

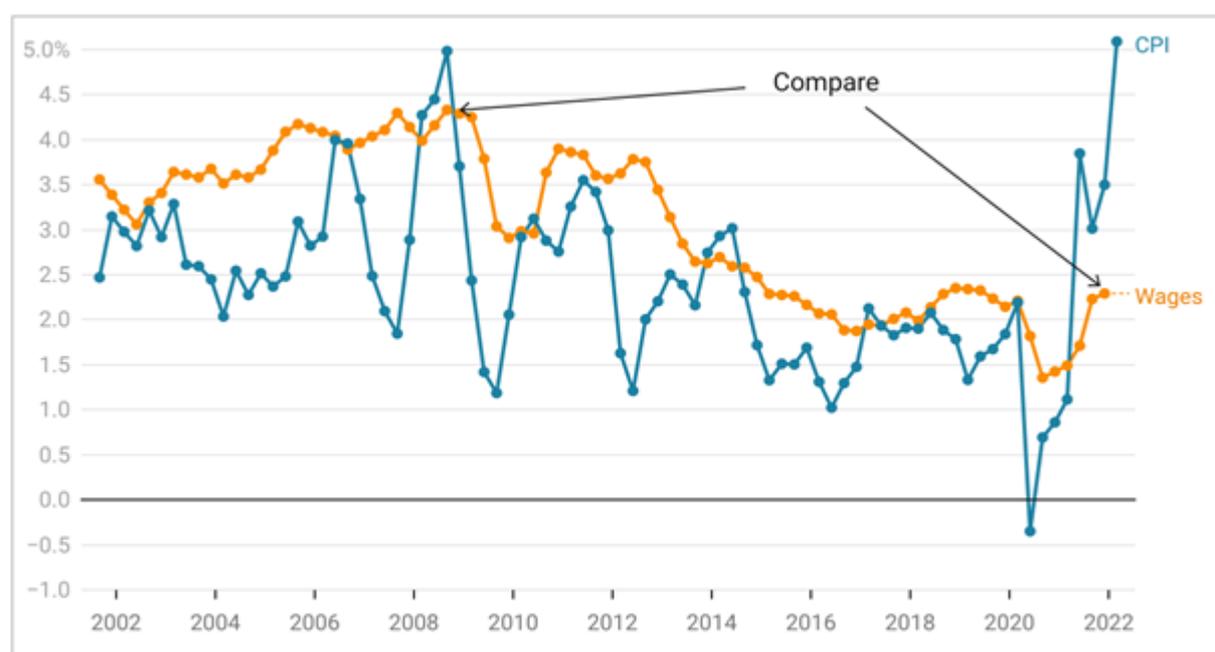
Il grafico mostra che, nel 2012, il 27% dei dipendenti era coperto da un contratto collettivo aziendale vigente^[1], dato sceso ad appena il 15% della forza-lavoro nel 2021. Le ragioni della contrazione della contrattazione collettiva, soprattutto nel settore privato, sono varie. I datori di

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

lavoro sostengono che il processo di stipula degli accordi aziendali sia eccessivamente tecnico e che richieda tempi troppo lunghi prima che gli accordi vengano approvati dalla Fair Work Commission. Per i sindacati, i problemi sono strutturali, dovuti perlopiù al fatto che la contrattazione sia limitata all'ambito della singola impresa (cioè il datore di lavoro diretto) e che non abbia tenuto il passo con la crescente frammentazione dei processi organizzativi degli ultimi 30 anni.

Il crollo della contrattazione aziendale è stato un fattore centrale che ha contribuito alla stagnazione salariale. Il grafico 2 mostra infatti il rallentamento della crescita dei salari nell'ultimo decennio, insieme al rapido aumento dell'inflazione negli ultimi 12 mesi (come misurata dall'indice dei prezzi al consumo, che ha raggiunto l'8,4% nel dicembre 2022).

Grafico 2 - Wages and Inflation growth



Fonte: Centre for Future Work

Riforma della legge sulla contrattazione collettiva

Uno degli impegni chiave enunciati dal partito laburista in fase elettorale era quello di garantire che i salari dei lavoratori tenessero almeno il passo con l'aumento dell'inflazione. La prima azione

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

compiuta dal nuovo Governo ha quindi riguardato il sostegno agli aumenti salariali attraverso una richiesta formale di *annual wage review case* alla Fair Work Commission (panel di esperti deputato ad aggiornare i salari minimi dei lavoratori e quindi lo strumento principale esistente in Australia per far ottenere ai lavoratori non coperti da accordi aziendali un aumento salariale). Nel giugno 2022, la Commissione ha concesso un aumento salariale del 4,6% per i dipendenti coperti da accordi e del 5,2% per quelli coperti dal salario minimo nazionale^[2].

Successivamente, il Governo ha iniziato a lavorare sulle riforme legislative per aumentare la diffusione dei contratti collettivi, come base per estendere gli aumenti salariali a tutta la forza-lavoro. Questo processo ha comportato la consultazione delle parti interessate (per certi versi, in modo simile a ciò che avviene nell'ambito del dialogo sociale europeo), anche attraverso un Vertice sull'occupazione e le competenze tenutosi al Parlamento di Canberra (1-2 settembre 2022), con la partecipazione di rappresentanti di tutti i livelli di governo, dei sindacati, delle imprese, del mondo accademico e delle organizzazioni della società civile.

Il Vertice è stato seguito dalla presentazione in Parlamento del *Fair Work Legislation Amendment (Secure Jobs, Better Pay)* il 27 ottobre, da una rapida inchiesta da parte della Commissione per la legislazione sull'istruzione e l'occupazione del Senato e da intensi negoziati tra il Governo e diversi Senatori Verdi e Indipendenti, il cui sostegno è stato necessario per l'approvazione del disegno di legge, avvenuta il 2 dicembre. Le disposizioni del *Fair Work Legislation Amendment (Secure Jobs, Better Pay) Act* del 2022 relative alla contrattazione tra più datori di lavoro^[3] entreranno in vigore il 6 giugno 2023.

Il *Secure Jobs, Better Pay Act*: superare la frammentazione organizzativa attraverso la contrattazione multi-datoriale

La principale differenza tra i sistemi di contrattazione collettiva dell'Europa continentale e quello australiano è che il baricentro della contrattazione in molti Paesi europei è il livello nazionale, di settore o di categoria, mentre in Australia è il livello aziendale.

Il problema che il *Secure Jobs, Better Pay Act* cerca di affrontare è che la contrattazione aziendale non risulta efficace per far conseguire ai lavoratori aumenti salariali. E, come scritto in precedenza, uno dei principali impedimenti alla contrattazione collettiva, secondo i sindacati, è la frammentazione organizzativa, un concetto che lo studioso statunitense David Weil^[4] ha introdotto per spiegare come le grandi aziende abbiano trasferito funzioni aziendali "non essenziali" a imprese

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

più piccole, impegnate in una feroce concorrenza per ottenere questi contratti di servizi (abbassando quindi il costo del lavoro).

La frammentazione organizzativa deresponsabilizza le imprese leader rispetto alla garanzia di condizioni minime di lavoro e alla negoziazione con i sindacati. Inoltre, poiché i sindacati possono negoziare un accordo, ai sensi della legge australiana, solo con i datori di lavoro diretti, non possono contrattare con le aziende leader che di fatto controllano il costo del lavoro nella catena di produzione, attraverso l'esternalizzazione, il franchising, l'intermediazione di manodopera, le relazioni di fornitura e altri modelli di business che sono proliferati dagli anni Novanta.

In risposta a questi problemi, il *Secure Jobs, Better Pay Act* offre nuove opzioni per la contrattazione tra più datori di lavoro. L'idea è di far corrispondere le unità di contrattazione con le strutture di business adottate da quelle che un altro accademico statunitense di diritto del lavoro, Mark Barenberg, chiama "imprese disintegrate" (*disintegrated employers*)^[5] – ad esempio, si pensi ad un centro commerciale o al proprietario di un edificio – e che richiedono, per mantenersi in funzione, i servizi offerti da diverse aziende (come pulizia, sicurezza, manutenzione, ecc.): i dipendenti di tutte queste realtà, potrebbero costituire un'unica unità ai fini di negoziare un accordo multi-datoriale. L'obiettivo del sindacato in questo caso sarebbe quello di impedire all'impresa capofila di spingere al ribasso le retribuzioni dei dipendenti delle imprese più piccole economicamente dipendenti dall'impresa capofila.

Ci sono due nuove strade per la contrattazione multi-datoriale nel *Secure Jobs, Better Pay Act*: una è volta ad assistere i lavoratori a bassa retribuzione prevalentemente nei servizi pubblici; l'altra mira a facilitare la contrattazione con due o più datori di lavoro, principalmente nel settore privato.

1. Strada della contrattazione assistita (*supported bargaining stream*)^[6]

I sindacati potranno accedere alla contrattazione assistita (*supported bargaining*) previa approvazione della Fair Work Commission. Le verifiche che il tribunale effettuerà riguardano:

- l'opportunità per (alcuni o tutti) i datori di lavoro e i dipendenti di contrattare insieme;
- le retribuzioni e le condizioni prevalenti nel settore o nella categoria in questione, compresa l'eventuale concentrazione di bassi salari;
- la presenza di interessi comuni chiaramente identificabili dei datori di lavoro, legati ad esempio ad

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

a) posizione geografica, b) natura delle imprese e termini e condizioni di lavoro in esse applicati e c) finanziamento sostanziale, diretto o indiretto, del Governo.

Se si incontrano queste condizioni, è probabile che i sindacati siano in grado di negoziare accordi di contrattazione assistita che coprano più datori di lavoro:

- per i lavoratori impiegati in settori come l'assistenza agli anziani, l'assistenza ai disabili e l'educazione e la cura della prima infanzia, che non dispongono delle competenze, delle risorse e del potere necessari per contrattare in modo efficace; la fornitura di servizi da parte dei datori di lavoro in questi settori è fortemente supportata dai finanziamenti del Governo federale attraverso programmi come il regime nazionale di assicurazione per l'invalidità;
- nel settore universitario, quasi totalmente finanziato dal Governo in Australia;
- forse anche in comparti del settore privato a bassa retribuzione, come i servizi di pulizia e sicurezza, dove la fonte ultima di finanziamento è il Governo ma il lavoro è stato esternalizzato per molti anni a fornitori di servizi (ad esempio nelle scuole e negli ospedali pubblici).

2. Strada della contrattazione per interesse unico (*single interest bargaining stream*)^[17]

Viene concesso ai sindacati di cercare un accordo per interesse unico, nel caso di più aziende che sono tutte:

- affiliate allo stesso franchisor (ad esempio, tutti i negozi in franchising di una catena come McDonald's o 7-Eleven);
- persone giuridiche correlate all'interno di un solo gruppo societario.

Al di là di queste situazioni, sarà più difficile per i sindacati accedere alla strada della contrattazione per interesse unico rispetto a quella della contrattazione assistita, poiché ci sono molte più prove che devono essere fornite per l'approvazione da parte della Fair Work Commission (che deve acconsentire all'avvio del negoziato), tra le quali si elencano:

- test di supporto da parte della maggioranza dei lavoratori (*majority support test*). Un sindacato deve dimostrare che la maggioranza dei lavoratori in ciascuna delle imprese interessate sostiene la stipula di un accordo multi-datoriale. Ciò presenta sfide significative, in quanto induce i datori di lavoro a tattiche di "repressione anti-sindacale" (*union busting*) in stile americano. Diversamente,

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

in Nuova Zelanda, un sindacato deve mostrare il sostegno di soli 1.000 dipendenti o del 10% dei lavoratori di un intero settore per dare avvio alla contrattazione settoriale, in base al nuovo sistema per i *Fair Pay Agreements*^[8];

- test di interesse pubblico (*public interest test*), che consente alla Fair Work Commission di prendere in considerazione tutte le circostanze pertinenti e l'interesse pubblico più ampio, ad esempio le implicazioni economiche dell'autorizzazione della contrattazione per interesse unico (*single interest bargaining stream*). Secondo il Governo laburista, è probabile che l'interesse pubblico favorisca le autorizzazioni alla contrattazione multi-datoriale «nei casi in cui questa possa inibire una “corsa al ribasso” di salari e condizioni di lavoro, scoraggiando [questa forma di contrattazione] nei casi in cui possa influire negativamente sulla concorrenza basata su fattori quali la qualità del lavoro (compresi i livelli di servizio) e l'innovazione»^[9];

- test degli interessi comuni dei vari datori di lavoro (*common interests of the various employers*), tra cui a) l'ubicazione geografica, b) l'eventuale assoggettamento a un regime normativo specifico e c) la natura delle imprese e i termini e le condizioni di lavoro al loro interno. Il test degli interessi comuni sarà probabilmente l'ostacolo più difficile da superare per i sindacati nel tentativo di avviare la contrattazione per interesse unico, in quanto la sua formulazione fornisce un terreno fertile ai datori di lavoro per argomentare contro la sua applicazione dinanzi alla Fair Work Commission.

Un esempio in cui il test degli interessi comuni potrebbe essere superato è il seguente: una catena di fast food come McDonald's che comprende negozi di proprietà e in franchising. La natura delle imprese e i termini e le condizioni di lavoro sono gli stessi in tutti i negozi, anche se i negozi in franchising potrebbero sostenere di essere soggetti a un diverso regime normativo (le leggi specifiche in Australia che si applicano alle attività in franchising).

Il test degli interessi comuni sarà invece più difficile da superare nelle seguenti situazioni:

- la filiera degli alimenti freschi, compresi i coltivatori/aziende agricole e i loro fornitori di manodopera, le società di logistica (magazzinaggio/trasporto) e i principali supermercati, in cui si hanno diverse ubicazioni geografiche e termini e condizioni di lavoro molto differenti nelle varie imprese soprattutto a ciascuna estremità della catena di fornitura (anche se il potere di mercato delle imprese leader influenza il costo del lavoro a ogni livello sottostante);

- problemi simili potrebbero riscontrarsi nel tentativo di contrattare un accordo che copra le varie società della rete logistica e di distribuzione di Amazon, tra cui Amazon Flex (autisti di consegna) e le numerose agenzie di assunzione di manodopera che Amazon utilizza per il personale dei suoi

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

magazzini australiani;

- funzioni aziendali esternalizzate, ad esempio la compagnia aerea nazionale Qantas e aziende come Dnata e Swissport a cui Qantas ha esternalizzato i servizi di terra tra cui la pulizia, la ristorazione e lo smistamento bagagli; i sindacati del trasporto aereo australiani vogliono raggiungere accordi che coprano i lavoratori dipendenti sia da questi tipi di operatori sia dalla stessa compagnia aerea, ma non è chiaro se ciò soddisferebbe il test degli interessi comuni poiché Qantas non ha dipendenti diretti che svolgono mansioni simili.

Conclusioni

Il Governo laburista ha sostenuto, in nome del *Secure Jobs, Better Pay Act*, che era necessaria un'azione urgente perché gli australiani hanno atteso 10 anni «per far muovere i salari e porre fine all'era della deliberata stagnazione»^[10]. Il Governo ha anche affermato che «L'urgenza di far muovere i salari è più acuta nei settori ad alta presenza di lavoro femminile. Il divario retributivo di genere si trova ancora a un inaccettabile 14,1%»^[11]. Le nuove opzioni di contrattazione multi-datoriale intendono quindi affrontare la quasi assenza di contrattazione collettiva in vari ambiti del lavoro di cura, svolto in prevalenza schiacciante dalle donne.

Le associazioni datoriali si sono opposte con forza alla nuova legislazione, sostenendo che ciò avrebbe riportato l'Australia agli scioperi di settore degli anni Settanta. Il *Secure Jobs, Better Pay Act* apre l'accesso per dipendenti e sindacati ad azioni legittime a sostegno della contrattazione multi-datoriale. Tuttavia, ciò può avvenire solo nel momento in cui la Fair Work Commission autorizza l'inizio di tale contrattazione, che è soggetto a una serie di test rigorosi (prima illustrati), in particolare nell'ambito del *single interest bargaining stream*.

Oltre alle circostanze limitate in cui la contrattazione multi-datoriale potrà concretamente verificarsi in base alla nuova legge, l'attuale contesto economico e delle relazioni industriali è molto più complesso di quello degli anni Settanta e pone nuove sfide. In particolare, l'adesione al sindacato è scesa da oltre il 50% della forza-lavoro al 12,5% complessivo e solo all'8,2% nel settore privato.

Alcuni sindacati, come la United Workers Union, che copre sia i servizi pubblici (ad esempio assistenza agli anziani e assistenza all'infanzia) che il settore privato (ad esempio i casinò), possono essere ben strutturati per organizzare e gestire i diversi test sulle nuove opportunità di contrattazione multi-datoriale. Altri sindacati avranno meno capacità e risorse per farlo e per resistere all'inevitabile contenzioso che si determinerà con i datori di lavoro, che tenteranno di

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

ostacolare gli sforzi per estendere la contrattazione collettiva.

Anthony Forsyth

Distinguished Professor

RMIT University (Australia)

 @AnthonyForsyt10

^[1] Si noti che la misura riguarda i contratti collettivi aziendali registrati a livello federale e vigenti, vale a dire quelli stipulati ai sensi del *Fair Work Act* che non hanno ancora superato la loro data di scadenza (i contratti possono avere una durata fino a 4 anni, ma continuano ad operare dopo la loro data di scadenza fino alla firma di un nuovo accordo).

^[2] Fair Work Commission, *Annual Wage Review 2021-22* (C2022/1), [2022] FWCFB 3500.

^[3] La legislazione di modifica include anche disposizioni per promuovere la parità di genere, vietare le clausole di segreto salariale nei contratti di lavoro, fornire maggiori tutele contro le molestie sessuali sul posto di lavoro e introdurre nuove restrizioni sui contratti a tempo determinato (compreso un limite massimo di 2 anni). Si veda il sito web del Department of Employment and Workplace Relations, www.dewr.gov.au, sezione *Secure Jobs, Better Pay*.

^[4] D Weil, *The Fissured Workplace. Why Work Became So Bad for So Many and What Can Be Done to Improve It*, Harvard University Press, 2014.

^[5] M. Barenberg, *Widening the Scope of Worker Organizing. Legal Reforms to Facilitate Multi-Employer Organizing, Bargaining, and Striking*, Roosevelt Institute, 2015.

^[6] *Secure Jobs, Better Pay Act*, parte 20.

^[7] Ivi, parte 21.

^[8] *Fair Pay Agreements Act 2022* (Nuova Zelanda).

^[9] Parliament of the Commonwealth of Australia, *Fair Work Legislation Amendment (Secure Jobs, Better Pay) Bill 2022. Explanatory Memorandum*, 2022, § 1023.

^[10] T. Burke, *Fair Work Legislation Amendment (Secure Jobs, Better Pay) Bill 2022. Second Reading*,

Riformare il diritto del lavoro australiano per promuovere la contrattazione collettiva multi-datoriale

27 ottobre 2022.

^[11] *ibidem*.