

# Struktur und Wandel des italienischen Tarifvertragssystems

Werner Pramstrahler

Die Diskussion über das italienische Tarifvertragssystem ist bereits seit Jahren ein Thema, an dem sich sowohl Akteure wie ExpertInnen kontrovers beteiligen. Das mit einem erfolgreichen Sozialpakt zu Beginn der 90er Jahre geregelte zweistufige Tarifvertragssystem hat maßgeblich zur Sanierung der italienischen Wirtschaft in den 90er Jahren beigetragen, sich aber als wenig effizient erwiesen, die Produktivitätsgewinne gleichgewichtig zwischen Arbeitnehmern und Arbeitgebern zu verteilen. Ohne starke Institutionalisierung scheint ein zweistufiges Tarifvertragssystem nicht in der Lage zu sein, sowohl die Sicherung der Kaufkraft als auch die Verteilung der Produktivitätsgewinne zu erreichen.

„Es scheint so, als könne in Italien die Struktur des Tarifvertragssystems nie 10 Jahre überdauern.“

Mario Napoli  
(Professor für Arbeitsrecht  
an der Università Cattolica, Mailand)

## 1 Einleitung

Wenn in diesem Beitrag der Versuch unternommen wird, eine Bilanz des zweistufigen italienischen Tarifvertragssystems zu ziehen und die Positionen der Akteure darzustellen, so soll vorausgeschickt werden, dass jede Analyse des italienischen Tarifvertragssystems zu einem bestimmten Zeitpunkt stets das Risiko birgt, sich zu sehr von den aktuellen Ereignissen leiten zu lassen. So konstatierten in den Jahren 2002 und 2003 nicht wenige Kommentatoren die Gefahr eines veritablen Kollapses des Systems der industriellen Beziehungen, der tarifvertraglichen Grundstruktur sowie ein mögliches Ende einer gemeinsamen gewerkschaftlichen Tarifvertragspolitik, nachdem die politisch-strategischen Spannungen sowohl zwischen den Gewerkschaften und der italienischen Regierung als auch zwischen den drei gewerkschaftlichen Dachverbänden CGIL, CISL und UIL deutlich zugenommen hatten.<sup>1</sup> Dagegen konsolidieren sich mittlerweile die Hinweise, dass die gemeinsame Schnittmenge der gewerkschaftlichen Tarifvertragspolitik wieder zunimmt und die in der Tradition der „*collateralismo*“ (Koope-ration) stehende enge Verbindung zwischen den Arbeitgeberverbänden (insbe-

sondere der *Confindustria*) und der Mitte-Rechts-Regierung von den Verbänden gelöst wird. Letzteres kann der Eigenständigkeit und der Verbesserung der italienischen Tarifvertragsbeziehungen nur gut tun.

## 2 Die Grundstruktur des italienischen Tarifvertragssystems seit 1993

Die bis Ende der 90er Jahre relative Stabilität des italienischen Tarifvertragssystems ist das Ergebnis einer erfolgreichen Ära sozialer Pakte in Italien. Die Neuordnung und heutige Struktur des italienischen Tarifvertragssystems kann als das wichtigste Ergebnis des „Abkommens vom 23. Juli 1993“<sup>2</sup> bezeichnet werden (Arrigo 1995, S. 235). Seit diesem Zeitpunkt ist das Tarifvertragssystem zum einen auch formell für die gesamte Einkommens- und Wettbewerbspolitik direkt verantwortlich, zum anderen wurden damit die Partizipationsmöglichkeiten der Akteure an der politischen Willensbildung geregelt.<sup>3</sup> Mit dem „*Protocollo*“ gaben sich die Tarifvertragsparteien zum ersten Mal in der italienischen Nachkriegsrepublik ein nationales Regelwerk, das

- die tarifvertraglichen Verhandlungsprozesse regelt und Vermittlungsmechanismen zur Reduktion von Arbeitskonflikten einführt,
- die Struktur und zeitliche Dauer der Tarifverträge festlegt sowie
- die Beziehungen zwischen den Verhandlungsebenen neu ordnet und die jeweiligen Kompetenzen regelt.

<sup>1</sup> Hierfür spricht z.B. der im Juli 2002 von der CISL und der UIL – nicht jedoch von der CGIL – unterzeichnete Sozialpakt „*Patto per l'Italia*“, der von großen Teilen der Fachöffentlichkeit als nicht in der Tradition der erfolgreichen Sozialpakete der 90er Jahre stehend betrachtet, sondern lediglich als symbolisches Bekenntnis der seit 2001 Verantwortung tragenden Mitte-Rechts-Regierung zum sozialen Dialog empfunden wird (Carriero 2003). Ähnliche innergewerkschaftliche Spannungen zeigten sich bei dem im Mai 2003 abgeschlossenen nationalen Manteltarifvertrag für die Metallindustrie, der von der größten Metallgewerkschaft Fiom, die dem größten nationalen Gewerkschaftsbund CGIL angehört, nicht unterzeichnet wurde. Bereits im Juni 2001 war der alle zwei Jahre vorgesehene Entgelttarifvertrag allein von den beiden kleineren, der CISL und der UIL angeschlossenen Metallfachgewerkschaften abgeschlossen worden. Neben arbeitsrechtlichen Grundsatzfragen über die Gültigkeit des Abkommens kamen auch die unterschiedlichen Strategien der drei Richtungsgewerkschaften voll zum Tragen. Vgl. hierzu ausführlich: *Coletto/Pedersini* (2003).

<sup>2</sup> *Protocollo sulla politica dei redditi e dell'occupazione, sugli aspetti contrattuali, sulle politiche del lavoro e sul sostegno al sistema produttivo*. Zu dem Abkommen von 1993 vgl. *Cella/Treu* (1998) sowie in deutscher Sprache *Telljohann* (1998) und *Giovannacci/Pramstrahler* (1999).

<sup>3</sup> Zu den Besonderheiten der italienischen Form des Wettbewerbskorporatismus siehe *Regini* (1997) und *Carriero* (2003).

Werner Pramstrahler, Mag. Phil., ist wissenschaftlicher Mitarbeiter des Arbeitsförderungsinstituts AFI-IPL in Bozen. Arbeitsschwerpunkte: Industrielle Beziehungen und gewerkschaftsnahe Weiterbildung auf regionaler Ebene.  
e-Mail: werner.pramstrahler@afi-ipl.org

**Tabelle 1: Reale und geplante Inflationsraten und Tariflohnerhöhungen 1993–2003 (in %)**

	1993	1994	1995	1996	1997	1998	1999	2000	2001	2002	2003
Reale Inflationsrate	4,2	3,9	5,4	3,9	1,7	1,8	1,6	2,6	2,8	2,9	2,3
Geplante Inflationsrate	3,5	3,5	2,5	3,5	2,5	1,8	1,5	1,2	1,7	1,4	1,7
Nominale Steigerung der Tariflöhne	2,8	1,8	3,3	4,2	4,3	2,4	1,8	1,9	2,3	2,6	2,2

Quelle: ISTAT, Aufarbeitung durch D'Aloia/Olini (2004).

WSI Hans Böckler Stiftung

**Tabelle 2: Deckungsgrad der Betriebsabkommen in der italienischen Privatwirtschaft 1995–1996 (in %)**

	Anteil an Betrieben	Anteil an Beschäftigten
Lebensmittelindustrie	12,4	37,4
Textilindustrie	8,0	20,7
Chemische Industrie	17,3	54,5
Metallverarbeitung	19,8	51,7
Industrie insgesamt	12,1	38,5
Handel und Tourismus	2,4	22,3
Dienstleistungen insgesamt	6,6	39,0
Insgesamt	9,9	38,8

Quelle: ISTAT, Ausarbeitung durch das IRES (D'Aloia 2003, S. 184). Die Daten beziehen sich auf die letzte gesamtstaatliche Vollerhebung durch das ISTAT.

WSI Hans Böckler Stiftung

Die maßgebliche Neuerung und Leistung liegt ohne Zweifel in der Institutionalisierung der industriellen Beziehungen des Landes. Wesentlich für das Tarifvertragssystem ist die Regelung des Verhältnisses zwischen den verschiedenen Verhandlungsebenen nationaler Tarifvertrag, Betriebsabkommen und regionale Abkommen. Seitdem verfügt Italien über ein de facto zweistufiges Tarifvertragssystem, womit das seit den 40er Jahren vom System der automatischen Lohnindexierung (*scala mobile*) gekennzeichnete System abgelöst wurde. Innerhalb des zweistufigen Tarifvertragssystems kommt dem nationalen Branchentarifvertrag die Aufgabe zu, Mindeststandards und tarifvertragliche Mindestlöhne zu gewährleisten. Was die Laufzeit angeht, so gibt es die interne Differenzierung in einen manteltarifvertraglichen Teil, der eine Laufzeit von vier Jahren hat, und in den entgelttariflichen „wirtschaftlichen“ Teil, der alle zwei Jahre erneuert wird. Das Abkommen von 1993 legt fest, dass sich die Lohn- und Gehaltserhöhungen u.a. im Einklang mit der prognostizierten Inflationsrate befinden sollen, wobei auch andere Aspekte wie allgemeine wirtschaftliche Tendenz, Entwicklung des Arbeitsmarktes und die Sicherung der Wettbewerbsfähigkeit des jeweiligen Sektors etc. zu berücksichtigen sind. Bei der Erneuerung des entgelttariflichen Teils wird dann die Differenz zwischen prognostizierter und tatsächlicher Inflation berücksichtigt. Mit dieser kürzeren Lauf-

zeit der entgelttariflichen Teile ergibt sich die Möglichkeit, die Löhne an die Entwicklung der Inflation und der Produktivität anzupassen.

Eine zentrale Rolle bei der Verteilung der Produktivitätsgewinne kommt in erster Linie den nachgeordneten Verhandlungsebenen zu. Sowohl auf betrieblicher wie auf lokaler Ebene sind Verträge vorgesehen, mit denen die Produktivitätszuwächse inflationsneutral verteilt werden können. Auf diese Weise ist es Italien gelungen, das Problem der inflationstreibenden Lohn-Preis-Spirale weitgehend zu entschärfen, womit eine wesentliche Vorbedingung für den Beitritt des Landes in die Europäische Währungsunion geleistet wurde.

Anders als im deutschen Lohnfindungssystem, dem gelegentlich auch attestiert wird, „traditionell zweistufig aufgebaut“ (Kohaut/Schnabl 2003) zu sein, bewirken die betriebs- und territoriums-spezifischen Verträge nicht übertarifliche Entlohnungen im klassischen Sinne, sondern sollen neben der inflationsneutralen Verteilung der Produktivitätsgewinne in einem von bedeutenden ökonomischen und sozialen Gegensätzen gekennzeichneten Land auch als Ansatzpunkt für Verhandlungen auf betrieblicher Ebene fungieren, da sie zur Aushandlung der Bedingungen für die Verbesserung der Produktivität führen sollten.

## 3 Eine Bilanz des Tarifvertragssystems

Wenngleich sie nicht der einzige Maßstab für die Beurteilung des Tarifvertragssystems ist, kommt der Entwicklung der Entlohnungen für den Erhalt der Kaufkraft und die Verteilung der Produktivitätszuwächse ein wesentlicher Stellenwert zu. Die Daten zeigen, dass ein problematischer Erhalt<sup>4</sup> (Birindelli/Megale 2003, S. 69) der Kaufkraft zu verzeichnen ist (Tabelle 1). Wird darüber hinaus die Verteilung der Produktivitätsgewinne als Beurteilungsmaßstab herangezogen, wird deutlich, dass die Produktivität stärker wächst als die Reallöhne. Damit lässt sich konstatieren, dass die nationalen Tarifverträge nicht zu einer Verteilung der Produktivitätsgewinne beigetragen haben, sondern die nachgeordneten Verträge auf betrieblicher und regionaler Ebene. Lohnsteigerungen werden also – und das spricht gegen die Effizienz des Tarifvertragssystems – nicht nur auf tarifvertraglichem Weg ausgehandelt. Birindelli/D'Aloia (2003) gehen davon aus, dass die dezentralen tarifvertraglichen Lohnsteigerungen und die unilateral gewährten tariflichen Überzahlungen jeweils etwa zur Hälfte für das Anwachsen der Reallöhne verantwortlich sind.

Die fehlende Verteilung der Produktivitätsgewinne durch die nationalen Tarifverträge ist einer der zentralen zwischengewerkschaftlichen Diskussionspunkte. In engem Zusammenhang steht damit der Deckungsgrad der dezentralen Verhandlungsebene. Obwohl der Betrieb als Verhandlungsarena bereits eine lange Tradition aufweist (Cella/Treu 1998), erlangt er durch die „geordnete Dezentralisierung“ nach 1993 neue Relevanz: Durch Systeme des *gain-* und *profit-sharing* – so die Intention – sollte zum einen eine genuin italienische Form der „Partizipation“ geschaffen werden, zum anderen den betrieblich und

<sup>4</sup> Der Ausdruck „problematischer Erhalt“ bezieht sich auf die zeitliche Entwicklung: Von 1993–1995 gab es einen Kaufkraftverlust, der von den Lohnentwicklungen 1996–1999 teilweise kompensiert worden ist. Seit Ende der 90er Jahre lässt sich wiederum ein forciertes Kaufkraftverlust feststellen, der auch durch moderate Steuersenkungen nicht kompensiert werden konnte.

regional unterschiedlichen Entwicklungsniveaus des Landes Rechnung getragen werden.

Daten über den Deckungsgrad der auf dezentraler Ebene abgeschlossenen Tarifverträge sind vorhanden, weisen aber zwei grundlegende Probleme auf: Entweder beziehen sie sich auf bestimmte Regionen<sup>5</sup> oder sie sind Schätzungen auf der Grundlage analytischer Untersuchungen der beim nationalen Tarifvertragsarchiv des CNEL (Nationaler Rat für Wirtschaft und Arbeit) gesammelten Verträge (CNEL 2002a). Betriebliche Abkommen werden gemäß dem Abkommen von 1993 u.a. in der Industrie, dem Handel und Tourismus, dem privaten und (mit vielen Besonderheiten) auch im öffentlichen Dienstleistungssektor in Betrieben mit über 15 Beschäftigten abgeschlossen. Kleinbetrieblich strukturierte Wirtschaftszweige wie das Handwerk, der Tourismus und der Handel (Betriebe unter 15 Beschäftigte) sowie die Landwirtschaft schließen regionale Zusatzverträge ab (Tabelle 2).

Verschiedene Studien weisen einmütig nach, dass es sektorenspezifische und regionale Besonderheiten gibt (CNEL 2002a). Nicht überall, wo Abkommen möglich sind, werden solche geschlossen. Als bestimmende Faktoren für den Abschluss von Abkommen kristallisieren sich der innerbetriebliche gewerkschaftliche Organisationsgrad, die Größe des Betriebes, die geografische Lage und der sozioökonomische Kontext heraus (Rossi/Sestito 2000; CNEL 2002b).

Durchgängig zeigt sich, dass die Betriebsabkommen ihre Funktion erfüllen, die von den nationalen Tarifverträgen delegierten Regelungsfelder den konkreten Bedingungen anzupassen. Zudem ist es ein eindeutiges Ergebnis aller durchgeführten Studien, dass die Regeln des Abkommens von 1993 nicht immer eingehalten werden, wenn es um die variablen Entlohnungsbestandteile geht. An Stelle parametergebundener Entlohnungen (bezogen auf die Entwicklung der betrieblichen Produktivität, Ertragsstärke und Qualität) dominieren insbesondere in kleineren Betrieben traditionelle Prämiensysteme. Die stets mit großen Verspätungen durchgeführten Analysen auf der Basis von Sozialversicherungsdaten über den Anteil der variablen Entlohnungen an den Gesamtentlohnungen zeigen, dass dieser zwischen 3 und 5 % der Gesamtentlohnung beträgt (Centra/Giammatteo 2002).

**Tabelle 3: Lohnspreizung in Italien nach Betrieben und Regionen**

	Arbeiter/innen (1998)	Angestellte (1998)
<i>Nach Betriebsgrößenklassen</i>		
1 – 5 Beschäftigte	100	100
6 – 9	104,2	115,5
10 – 19	105,4	119,7
20 – 49	108,6	131,7
50 – 99	110,1	141,0
100 – 199	112,8	149,9
200 – 499	118,5	161,2
500 – 999	123,7	172,2
über 1000	135,0	186,9
<i>Nach Regionen (Landesdurchschnitt = 100)</i>		
Nordwestitalien	103	103
Nordostitalien	99	93
Mittelitalien	100	106
Süditalien	96	90

Quelle: CNEL (2002b, S. 280 und 282).

WSI Hans Böckler Stiftung

Die Verhandlungsgegenstände auf betrieblicher Ebene beschränken sich nicht auf die variablen Entlohnungsbestandteile, sondern umfassen zudem sämtliche von den übergeordneten nationalen Tarifverträgen delegierten Verhandlungsgegenstände, wie die detaillierte Regelung der Arbeitszeiten, die Eingruppierungen, Aspekte der funktionalen Flexibilität, die berufsbegleitende Ausbildung, Fragen der Gleichstellung und der Vereinbarkeit sowie Regelungen der Beziehungen zwischen den Tarifvertragsparteien auf betrieblicher Ebene (Zeppa 2002). In jüngster Zeit sind durch die Einführung von neuen Arbeitsvertragsformen (wie etwa die Leiharbeit) neue Regelungsbereiche an die betriebliche Ebene delegiert worden.

Im Zuge der kontrollierten Dezentralisierung kommt den regionalen Abkommen im Handwerk, im Tourismus und im Handel die Funktion zu, regionale Spezifika tarifvertraglich zu regeln, aber auch, Produktivitätsgewinne auf regionaler Ebene dort zu verteilen, wo aufgrund der geringen Betriebsgröße keine betrieblichen Abkommen möglich sind. Nach wie vor fehlt eine vollständige gesamtstaatliche Erfassung der entsprechenden Abkommen. Eine Teilstudie für die Jahre 1996 bis 2003 erfasst insgesamt 571 Abkommen (CNEL 2004). Danach werden Entlohnungen und entlohnungsrelevante Bereiche von beinahe allen Verträgen geregelt, Formen der Arbeitszeitflexibilität und der tarifvertraglichen Beziehungen ebenso; ein Schattendasein fristen dagegen Fragen der Gleichstellung und der Vereinbarkeit sowie der Arbeitsorganisation.<sup>6</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass sich die nachgeordnete betriebliche

und regionale Tarifverhandlungsebene als effizientes Instrument der geregelten Flexibilisierung erwiesen hat. Problematisch sind nach wie vor die unzureichende Verbreitung, der unzureichende Deckungsgrad und die unzureichende Verteilung der Produktivitätsgewinne. Nach wie vor lässt sich eine signifikante Lohnspreizung zwischen den verschiedenen Betriebsgrößen und Regionen feststellen (Tabelle 3).

Wie sehr das italienische Tarifvertragssystem trotz der beachtlichen Leistungen noch weit von einer Einhaltung der bestehenden Spielregeln gekennzeichnet ist, zeigt die schleppende Erneuerung der Verträge. Zum letzten Erhebungsstichtag (31. Mai 2004) waren 36 aller Verträge (Manteltarifverträge und Entgeltverträge) verfallen, dies betrifft knapp 6,3 Millionen abhängig Beschäftigte. Vertragsfälligkeiten gibt es insbesondere im öffentlichen Dienst, aber auch im Banken- und Versicherungswesen und bei den privaten Dienstleistungen. Obwohl das Abkommen

<sup>5</sup> Während die Quellen- und Literaturlage für die nördlichen und zentralitalienischen Regionen gut ist, fehlen für manche Gebiete immer noch Untersuchungen. Für Südtirol führt die Beobachtungsstelle für dezentrale Verhandlungen des Arbeitsförderungsinstituts sektorenspezifische Vollerhebungen durch.

<sup>6</sup> Innerhalb der regionalen Verhandlungen sind zu unterscheiden: die traditionellen Verhandlungen (etwa in den administrativen Einheiten wie den Regionen oder Provinzen) einerseits und die Abkommen in den industriellen Clustern (*distretti industriali*). Die „*distretti*“ weisen besondere Formen des Mikrokorporatismus und partizipativer industrieller Beziehungen auf, die sämtliche „Rückschläge“ auf der Makroebene überdauern (Regini 1995; CNEL 2004).

von 1993 Mechanismen eingeführt hat (wie Zulagen, falls der Vertrag nicht zügig erneuert wird) ist es noch nicht gelungen, Kollektivverträge regelmäßig und ohne Konflikte zu erneuern.<sup>7</sup>

## 4

### Zukunft des italienischen Tarifvertragssystems

Die Debatte um eine Neustrukturierung des italienischen Tarifvertragssystems hat bisher alle Phasen der tarifvertraglichen Innovationsbemühungen begleitet. Bereits das Abkommen von 1993 sah eine Überprüfung vor, die 1997 von der Commissione Giugni durchgeführt wurde. Das Ergebnis bestand aus einer detaillierten Analyse des Abkommens, die in Handlungsempfehlungen mündete, die in eine Neuformulierung des Abkommens einfließen sollten. Bereits zum damaligen Zeitpunkt waren sich insbesondere die gewerkschaftlichen Akteure nicht einig und formulierten ihre Vorstellungen, die im Wesentlichen bis heute Gültigkeit haben. Die Commissione Giugni plädierte für die Beibehaltung der zwei Verhandlungsebenen, allerdings sollten die regionalen Verhandlungen gestärkt werden. Die nachgeordneten Verhandlungsebenen sollten spezifischer sein und bestimmte Materien regeln: die organisatorische Flexibilität, die Eingruppierungen, die Arbeitszeiten, sowie die Nutzung der verschiedenen Arbeitsvertragsformen, die Zusatzentlohnungen und die Förderung der Beschäftigung. Der Endbericht sah zudem die Einführung von „Öffnungsklauseln“ vor: Auf regionaler und betrieblicher Ebene sollten innerhalb der vom nationalen Tarifvertrag vorgesehenen Grenzen abweichende Bestimmungen vereinbart werden können. Damit wäre – trotz der Öffnungen – eine möglichst hohe Kontrolle durch die Tarifvertragsparteien ermöglicht worden.

Bereits 1997 treten die kontroversen Aspekte zu Tage, die – im Grunde schon seit Jahrzehnten – die Debatte zwischen den Gewerkschaften, zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden und – weniger systematisch – auch zwischen den anderen Akteuren der industriellen Beziehungen bestimmen:

– Wie viele Vertragsebenen sind notwendig?

- Welche Funktion kommt dem nationalen Tarifvertrag zu?
- Auf welcher Verhandlungsebene sollen die Produktivitätsgewinne verteilt werden?
- In welchen Formen und mit welchen Regeln sollen die vertragsunterworfenen ArbeitnehmerInnen ihre Meinung über den Vertrag äußern?
- Welche Formen betrieblicher Partizipation sind anzustreben?

Zugespitzt formuliert: Nach wie vor konkurrieren in Italien mehrere Tarifvertragssysteme (Bellardi 2003). Die Vorgaben des Abkommens von 1993 werden je nach Wirtschaftssektor unterschiedlich interpretiert: Während einige Tarifverträge entweder regionale oder betriebliche Verhandlungen vorsehen, optieren andere für beide Vertragsebenen. Nachdem einige Tarifverträge für Kleinunternehmen besondere Regelungen als „Ersatzprämien“ für nicht mögliche betriebliche Abkommen vorsehen, werden damit aufgrund der starken Zentralisierung die Zielsetzungen des Abkommens von 1993 nicht respektiert. Vergleichbare Defizite gibt es zur Gänze bei den regionalen Verhandlungen: Für manche Sektoren können selbst in größeren Betrieben keine Verhandlungen geführt werden. Und schließlich gibt es in Sektoren (etwa im Tourismus) die Möglichkeit, sowohl auf betrieblicher wie regionaler Ebene Abkommen abzuschließen. Die Gefahr, dass eine zeitliche und funktionale Überlappung der Verhandlungsgegenstände entsteht, die nicht nur arbeitsrechtliche, sondern auch Fragen nach der Effizienz des Tarifvertragssystems aufwirft, liegt nahe.

Die Ansätze für eine Neuorientierung des Tarifvertragssystems lassen sich in folgende Diskussionsstränge unterteilen.

#### 4.1 REGIERUNG UND ARBEITGEBER

2001 erschien das „Libro Bianco“ (Weißbuch) der Regierung. Häufig kritisiertes Ausgangspunkt dieses offiziellen Regierungsdokuments ist seine Kritik an den Auswirkungen des Abkommens von 1993, das als zu „zentralistisch“ mit „zu hohen tarifvertraglichen Entlohnungen im Verhältnis zu den tatsächlichen durchschnittlichen Entlohnungen“ bezeichnet wird (Bordogna 2002; Bellardi 2003). Das Weißbuch plädiert für eine weitgehende Dezentralisierung, die durch einen Funktionsverlust der nationalen Tarifverträge erreicht werden soll. Zwischen der ökonomi-

schen Performance eines Betriebes und einer Region und den Entlohnungen soll ein engerer Zusammenhang bestehen. Der nationale Tarifvertrag wird als Rahmenvertrag gesehen, der gemeinsame Mindeststandards fixiert und die Kaufkraft sichert. Das Weißbuch geht dabei von einem tarifvertraglichen Mindestlohniveau von ca. 50 % des tatsächlichen Durchschnittslohnes aus, der vom nationalen Tarifvertrag festgeschrieben werden soll. Wie die Anpassung an die Lebenshaltungskosten erfolgen soll, wird in diesem Modell nicht ausreichend geklärt. Angegeben wird lediglich die Richtung der Entwicklung: Eine starke Regionalisierung der Entlohnungsniveaus soll angestrebt werden. Zwar sollen zwei Vertragsebenen erhalten bleiben, die alternativ angewandt werden können. Es gibt weder ein Verhältnis der Spezialisierung noch der Hierarchie der Rechtsquellen. Einzige Pflicht der dezentralen Abkommen ist es, die national gültigen tarifvertraglichen Mindeststandards nicht zu unterschreiten. Die Betriebe können entscheiden, welchen Vertrag sie anwenden. Der nationale Tarifvertrag würde nur für jene ArbeitnehmerInnen gelten, für die keine dezentralen regionalen oder betrieblichen Abkommen vorlägen. Die ebenso vom Weißbuch vorgesehene Stärkung der individuellen Arbeitsverträge und das Bekenntnis der gegenwärtigen Regierungskoalition, die Beziehungen zwischen den Tarifvertragsparteien nicht auf eine gesetzliche Grundlage stellen zu wollen, spricht ebenso für die Intention, die Rolle des nationalen Tarifvertrags zuungunsten einer quasi wilden Dezentralisierung aufzugeben.

Die italienischen Arbeitgebervereinigungen haben unterschiedliche Sichtweisen zur Reform des Tarifvertragssystems, die in der Regel auf eine Akzeptierung der Vorgaben des Weißbuches hinauslaufen. Der Verband der Metallindustrie (*Federmeccanica*) plädiert für eine noch radikalere Dezentralisierung durch die Verlagerung der gesamten Verhandlungsgegenstände auf die betriebliche Ebene. Der nationale

<sup>7</sup> Alarmierend war die Situation Ende 2003, als die Bediensteten der Nahverkehrsbetriebe in einen „wilden Streik“ aus Protest gegen die jahrelange Verschleppung der Tarifvertragsverhandlungen traten.

Tarifvertrag hätte nur für jene Betriebe Geltung, in denen keine Betriebsabkommen abgeschlossen würden. Begründet wird dieser Ansatz in erster Linie damit, dass die Lohnentwicklung noch stärker an die betriebliche Performance gebunden werden soll. Eine Überlappung der Verhandlungszyklen soll vermieden werden, indem die Betriebe eine Wahlmöglichkeit erhalten.

## 4.2 GEWERKSCHAFTSDEBATTE

Ungleich facettenreicher ist die gewerkschaftliche Debatte. Zum einen verfolgen nicht sämtliche zu einem Gewerkschaftsbund zusammengeschlossenen fachlichen und regionalen Organisationen die gleiche Strategie, zum anderen bestehen zwischen den drei großen Gewerkschaftsbünden substantiell unterschiedliche Auffassungen.

Innerhalb der CISL, die traditionell die Frage nach der Struktur des Tarifvertragsystems stellt und eine weitgehendere Dezentralisierung anstrebt, wird ein verringertes Gewicht des nationalen Tarifvertrags vorgeschlagen. Ausgangspunkt der Überlegungen sind die Fragmentierung auf dem italienischen Arbeitsmarkt, die Änderungen in der Wertschöpfungskette sowie die fehlende Homogenität innerhalb der Vertragsbereiche, die oft zu einem internen „sozialen Dumping“ (Paparella 2001) führen. Angesichts dieser Entwicklungen plädieren große Teile der CISL für eine Zusammenlegung sowohl von Fachgewerkschaften als auch von Kollektivverträgen.

Der nationale Tarifvertrag soll vorwiegend Funktionen eines Rahmentarifvertrags übernehmen, dessen Aufgabe darin besteht, die kollektiven wie individuellen Rechte der ArbeitnehmerInnen zu stützen. Nicht mehr detaillierte Regelungen sollen im Vordergrund stehen, sondern inhaltliche Zielsetzungen und prozedurale Mechanismen, die als Leitlinien für die dezentralen Verhandlungen fungieren sollen. Aufgabe des nationalen Tarifvertrags ist es, Regeln für die bilateralen Institutionen und die Beteiligungsverfahren auf betrieblicher Ebene vorzugeben, geregelt werden sollen nur Mindeststandards (im Bereich der Arbeitszeitregelungen, der Eingruppierungen, etc.).

In diesem System hätte der Tarifvertrag zwar eine ordnende Funktion für die nachgelagerten Verhandlungsebenen, aber nicht im Sinne von Öffnungsklauseln, sondern

von Leitlinien. Ein Hintergrund dieser Position besteht darin, dass die CISL (und auch der dritte Gewerkschaftsdachverband UIL) gegen die Ausweitung der den Arbeitsmarkt regulierenden bilateralen Körperschaften<sup>8</sup> auf regionaler Ebene – auf die in den neuen Arbeitsmarktgesetzen verstärkt Bezug genommen wird – keine Vorbehalte hat, sondern darin institutionelle Formen der Stützung der gewerkschaftlichen Tätigkeit sieht.

Gegen die nominale Festsetzung gleicher tarifvertraglicher Entlohnungen in den italienischen Regionen mit unterschiedlicher Produktivität spricht laut CISL, dass damit in Süditalien die Schwarzarbeit gefördert werde, da die Niveaus zu hoch seien, im Norden hingegen verursache das unter dem Effizienzlohn liegende tarifvertragliche Lohnniveau einen Verlust der gewerkschaftlichen Funktion als lohn- und einkommenspolitisch relevanter Akteur. Deshalb sollen die Mindestlöhne auf regionaler Ebene ausgehandelt werden, wobei unterschiedliche nominale Lohnniveaus in Kauf genommen werden sollen. Im Gegenzug enthält die Konzeption der CISL eine Stärkung der Verhandlungsposition der Gewerkschaften, da die realen Lohnniveaus stärker tarifvertraglich bestimmt und kontrolliert werden. Die Regelungen sind in enger Zusammenarbeit mit regionalen bilateralen tarifvertraglichen Einrichtungen zu erfüllen, da diese Einrichtungen in der Regel über ein weitreichendes Know-how verfügen.

Die CGIL plädiert für die grundsätzliche Beibehaltung des zweistufigen Systems (Megale 2001). Die nachgeordnete Verhandlungsebene in den Betrieben und den Territorien habe unter anderem die Funktion, die „Verwurzelung“ der Gewerkschaft aufrecht zu erhalten. Die Laufzeit der Entgelttarifverträge könne auch verlängert werden, wie bereits die Commissione Giugni vorgeschlagen hat, um die Überlagerung der rahmenrechtlichen mit den ökonomischen Verträgen zu verhindern. Teile der Produktivitätsgewinne sollten auch auf nationaler Ebene verteilt werden.

Ansonsten weist die Diagnose der CGIL durchaus Ähnlichkeiten mit jener der CISL auf, insbesondere bei den Änderungen auf dem Arbeitsmarkt und der Zusammensetzung der ArbeitnehmerInnen. In beiden Organisationen wird eine Revision der beinahe 40 Jahre alten Eingruppierungsschemata anvisiert, eine Ausweitung der Arbeitszeitkonten, verbesserte beruf-

liche Ausbildung in den Betrieben und die Förderung des lebenslangen Lernens. Eine Verringerung der bisher geltenden 360 Tarifverträge auf weniger (40 bis 50) große Vertragsbereiche wird ebenso angestrebt. Die zwischengewerkschaftlichen Unterschiede liegen insgesamt nicht immer in den Zielsetzungen, sondern häufig in der Strategie, wie es den unterschiedlichen ideologischen Traditionen der beiden großen italienischen Gewerkschaftskulturen entspricht.<sup>9</sup>

# 5

## Schlussfolgerungen und Perspektiven

In Italien steht derzeit weit mehr als nur die „Entlohnungsfrage“ auf dem Prüfstand. Nach den auch von gewerkschaftlicher Seite nur mehr schwer kontrollierbaren Arbeitskämpfen im öffentlichen Personennahverkehr Ende 2003 und in wichtigen Fiat-Werken im Mai 2004, die auch in der unregelmäßigen Erneuerung von Abkommen wurzeln, ist eine Neuorientierung sowohl auf struktureller wie auf Ebene der Tarifvertragspolitik notwendig. Die beiden Verhandlungsniveaus können bestehen bleiben, notwendig ist vielmehr, dass regelmäßig Tarifvertragserneuerungen stattfinden. Das 1993 errichtete System kann beibehalten werden, da es am besten geeignet ist, die Ungleichheiten zwischen den Sektoren, den regionalen Einzugsgebieten und den unterschiedlichen großen Betrieben zu verringern. Für die Beibehaltung des nationalen Branchentarifvertrags spricht, dass er eine Schutz- und Verteilungsfunktion auch für jene ArbeitnehmerInnen erfüllt, die nicht von Verhandlungen auf der nachgeordneten Ebene profitieren können. Insbesondere auf regionaler

<sup>8</sup> Hierbei handelt es sich um tarifvertraglich errichtete paritätische Körperschaften, die im Bereich der beruflichen Ausbildung und der Arbeitsplatzsicherheit Know-how und Ressourcen zur Verfügung stellen.

<sup>9</sup> Während die CGIL den Schwerpunkt auf einklagbare Rechte der ArbeitnehmerInnen legt, Formen direkter Demokratie auf betrieblicher Ebene anvisiert und einer institutionellen Einbettung der Gewerkschaft eher skeptisch gegenübersteht, gehört es zum Fundus der CISL, Errungenschaften tarifvertraglich auszuhandeln (und auch anzupassen). Siehe hierzu *Baglioni* (2004).

Ebene ist eine Intensivierung der Tarifvertragstätigkeit wünschenswert. Welche Interaktionen sich zwischen der Tarifvertragstätigkeit und der „institutionellen“ Aufgabe der Gewerkschaften in den bilateralen Körperschaften ergeben, ob es zu wechselseitigen Blockaden oder Anregungen kommt, muss noch geklärt werden.

Gegenwärtig lassen sich Hinweise für eine Verbesserung der industriellen Beziehungen Italiens orten:

(1) Im Juni 2003 wurde zwischen dem Arbeitgeberverband Confindustria und den drei gewerkschaftlichen Dachverbänden CGIL, CISL und UIL ein „Pakt für Entwicklung“ (Patto per lo sviluppo) unterzeichnet, der sich auf Forschung und Entwicklung, Berufsausbildung, Infrastrukturpolitik und die Entwicklung des Südens konzentriert. Bemerkenswert ist, dass der Pakt ohne die Vermittlung der Regierung geschlossen wurde (der letzte vergleichbare Pakt ohne Regierungsvermittlung resultiert aus dem Jahr 1990). Festgelegt werden die Bereiche, die für die Gewerkschaften und Arbeitgeberverbände gemeinsam Priorität haben. Der Abschluss des Paktes gilt als Abkehr von der Strategie einer engen politischen Kooperation (collateralismo) zwischen Confindustria und Regierung.<sup>10</sup>

(2) Im März 2004 ist das Tarifvertragssystem im Handwerk auf eine neue Grundlage gestellt worden. Alle vier Arbeitgeberver-

bände und die drei großen Gewerkschaftsbünde haben ein weit reichendes Rahmenabkommen geschlossen, dem Modellcharakter für die industriellen Beziehungen Italiens attestiert wird (Regalia 2004). Der Vertrag beendet eine längere vertragslose Zeit und legt Regeln fest, die zu einer Vereinfachung der unübersichtlichen tarifvertraglichen Situation im Bereich der Klein- und Mittelbetriebe führen sollen. Durch eine bessere Koordinierung sollen die peripheren Akteure entlastet und Ressourcen für gemeinsame Spielräume erhöht werden. Die Vertragstätigkeit auf regionaler Ebene wird forciert. Das Abkommen im Handwerk sieht vor, dass die nationale und die regionale Ebene gleichwertig sind, sich lediglich funktional und zeitlich unterscheiden. Sollten die von der Zentralregierung vorgegebenen geplanten Inflationsraten nicht der Realität entsprechen, legen die Tarifvertragsparteien diese Rate fest. Falls nicht in allen Regionen oder Provinzen regionale Abkommen geschlossen werden, ergreifen die Tarifvertragsparteien Maßnahmen (die konkret bis Ende 2004 ausgehandelt werden).

Das konfliktgeladene Verhältnis zwischen Gewerkschaften und Regierung scheint – auch unter dem Eindruck der nach wie vor vorhandenen Mobilisierungsfähigkeit der Gewerkschaften – zu einem Strategiewechsel der Arbeitgeberverbände geführt zu haben, die nunmehr an stabilen tarifvertraglichen Beziehungen – und wohl auch an einer Lohnmoderation – interes-

siert sind. Aus der Perspektive eines interessierten Beobachters der italienischen Tarifvertragsbeziehungen, der gern und häufig Anleihen aus österreichischen und bundesdeutschen Debatten nimmt, scheint es mir notwendig, dass sich die italienischen Gewerkschaften verstärkt mit den Fragen der Europäisierung der Tarifvertragsverhandlungen, den organisatorischen und technischen Änderungen auf Betriebsebene und deren Auswirkungen auf die Qualität der Arbeitsplätze auseinandersetzen.

Was gegenwärtig notwendig ist, ist eine „Rekonstruktion“ des Vertrauens im Bereich des Tarifvertragssystems wie in jenem der Beziehungen zwischen Regierung und den großen Gewerkschaftsbünden. Viele offene Fragen bleiben, noch immer sind zentrale Bereiche des Tarifvertragssystems und des kollektiven Arbeitsrechts nicht ausreichend geregelt. Der Blick nach Süden dürfte deshalb auch in den kommenden Jahren spannend bleiben.

<sup>10</sup> Dieser Strategiewechsel zeigt sich auch im personellen Wechsel an der Spitze von Confindustria (Mai 2004), von Soziologen der industriellen Beziehungen auch als Wendepunkt interpretiert. Auf Antonio D'Amato, einem Repräsentanten der süditalienischen Mittel- und Kleinbetriebe, folgt Luca Cordero di Montezemolo, Präsident der „Scuderie Ferrari“.

- Arrigo, G.** (1995): Protocollo di luglio: relazioni industriali e assetti contrattuali, in: Cesos (Hrsg.), *Le relazioni sindacali in Italia, Rapporto 1993–94*, Roma, S. 231–248
- Baglioni, G.** (2004): Problemi e strategie dei sindacati oggi, in: *Stato e mercato* 1, S. 59–84
- Bellardi, L.** (2003): Le relazioni industriali in crisi, in: *Diritto delle relazioni industriali* 3/XII, S. 362–407
- Birindelli, L./D'Aloia, G.** (2003): Slittamento salariale e differenziali retributivi e di produttività in Italia, in: Megale, A./D'Aloia, G./Birindelli, L. (Hrsg.), *La politica dei redditi negli anni 90. Potere d'acquisto, contrattazione e produttività in Italia e in Europa*, Roma, S. 113–138
- Birindelli, L./Megale, A.** (2003): Tendenze della retribuzione del reddito in Italia, in: Megale, A./D'Aloia, G./Birindelli, L. (2003): *La politica dei redditi negli anni 90. Potere d'acquisto, contrattazione e produttività in Italia e in Europa*, Roma, S. 69–112
- Bordogna, L.** (2002): Kollektivvertragsverhandlungen im Zeitalter des Euro: Probleme und Perspektiven auf regionaler Ebene, in: AFI-IPL (Hrsg.): *Die Entwicklung des Kollektivvertragssystems. Perspektiven lokaler Lohnpolitik, Dokumentation 20 des Arbeitsförderungsinstituts*, Bozen, S. S. 21–30
- Carrieri, M.** (2003): Le nuove strade della concertazione, in: *Istituto di Ricerche Economiche e Sociali: Lavori, sindacato, autonomia, Forschungsbericht des IRES*, Roma, S. 89–125
- Cella, G.P./Treu, T.** (1998): La contrattazione collettiva, in: Cella, G.P./Treu, T. (ed.): *Le nuove relazioni industriali. L'esperienza italiana nella prospettiva europea*, 3. Auflage, Bologna, S. 13–46
- Centra, M./Giammatteo, M.** (2002): Impatto della contrattazione aziendale sui salari dei lavoratori dipendenti: analisi dei dati di fonte contributiva, Tagungspapier präsentiert auf der Tagung der AIEL (Associazione italiana economisti del Lavoro) 2002
- CNEL** (Hrsg.) (2002a): La contrattazione aziendale nel settore privato dell'economia, Bericht verfasst von MonitorLavoro, Roma
- CNEL** (Hrsg.) (2002b): Contrattazione, retribuzioni e costo del lavoro in Italia 2000–2001, Roma
- CNEL** (Hrsg.) (2004): Rapporto sui lineamenti fondamentali della contrattazione territoriale e sulla contrattazione nei distretti industriali, im Erscheinen, Roma
- Coletto, D./Pedersini, R.** (2003): Metalworking agreement signed without Fiom-Cgil, EIROnline [[www.eiro.eurofound.eu.int/2003/05/feature/it0305204f.html](http://www.eiro.eurofound.eu.int/2003/05/feature/it0305204f.html)]
- Commissione per la verifica del Protocollo del 23 luglio 2003**, Endbericht
- D'Aloia, G.** (2003): La contrattazione decentrata negli anni 90, in: Megale, A./D'Aloia, G./Birindelli, L. (Hrsg.), *La politica dei redditi negli anni 90. Potere d'acquisto, contrattazione e produttività in Italia e in Europa*, Roma, S. 165–306
- D'Aloia G./Olini, G.** (2004): Collective bargaining in Europe: Italy. Beitrag für das Handbuch des EGI, vorläufige Version
- Giovannacci, M./Pramstrahler, W.** (1999): Kollektivvertragsverhandlungen in Kärnten und Friaul-Julisch Venetien. Vergleichende Analyse der industriellen Beziehungen und der Verhandlungssysteme mit besonderer Berücksichtigung des Tourismus, Studie im Auftrag des ÖGB – Landesexekutive Kärnten
- Kohaut, S./Schnabel, C.** (2003): Verbreitung, Ausmaß und Determinanten der übertariflichen Entlohnung, Diskussionspapier des Lehrstuhls für VWL Nr. 23 der Friedrich-Alexander-Universität Erlangen-Nürnberg
- Megale, A.** (2001): Struttura della contrattazione e politica contrattuale, in: *Quaderni Rassegna Sindacale* 2, S. 163–180
- Regalia, I.** (2004): Artigiani. Un'attesa per innovare, Beitrag zum „Diario del lavoro“, [[www.ildiariodellavoro.it](http://www.ildiariodellavoro.it)]
- Paparella, D.** (2001): La contrattazione per il federalismo solidale, in: *Quaderni Rassegna Sindacale* 2, S. 149–169
- Regini, M.** (1995): Italian trade unionism in the 1990s in the European Context, in: *Transfer. European Review of Labour* 2, April, S. 273–282
- Regini, M.** (1997): Still engaging in corporatism? Einige Lehren aus jüngsten italienischen Erfahrungen mit der Konzertierung, in: *Politische Vierteljahresschrift* 2, S. 298–317
- Rossi, F./Sestito, P.** (2000): Contrattazione aziendale, struttura negoziale e determinazione decentrata del salario, *Rivista di politica economica*, September–Oktober 2000, S. 129–183
- Telljohann, V.** (1998): Die Erfahrung mit tripartistischen Abkommen in Italien, in: *Gewerkschaftliche Monatshefte* 10, S. 650–660
- Zeppa, A.** (2002): Das italienische Kollektivvertragssystem. Bilanz und zukünftige Entwicklungstendenzen, überarbeiteter Tagungsbeitrag, in: AFI-IPL (Hrsg.), *Die Entwicklung des Kollektivvertragssystems. Perspektiven lokaler Lohnpolitik, Dokumentation 20 des Arbeitsförderungsinstituts*, Bozen, S. 8–20