

TEMA

Il coordinamento della contrattazione

Negoziare gli effetti dell'incertezza? In discussione la capacità di governance della contrattazione collettiva

*Paul Marginson, Maarten Keune, Dorothee Bohle**

1. Introduzione

La capacità della contrattazione collettiva di attenuare gli effetti negativi generati dal mercato è dimostrata in modo evidente dal ruolo cruciale che essa ha svolto nel moderare l'impatto sull'occupazione della brusca flessione dell'attività economica durante la crisi finanziaria globale (Cfg). Soprattutto nella manifattura, gli accordi conclusi a livello sia settoriale sia aziendale sono stati finalizzati a mantenere stabile l'occupazione attraverso una combinazione di misure che vanno dall'orario ridotto al congelamento della retribuzione, dalla sospensione dei premi di produzione alla ricerca di alternative agli esuberi, come il reimpiego (Glassner *et al.* 2011). In questo modo la contrattazione collettiva è servita a mitigare gli effetti del rapido deterioramento delle condizioni di mercato per i lavoratori, attraverso il sostegno all'occupazione, e anche per i datori di lavoro, facilitando il mantenimento in azienda delle competenze e delle esperienze acquisite in vista di una successiva ripresa. Inoltre, attraverso la risposta negoziata all'impatto della crisi, la contrattazione collettiva ha contribuito anche a mantenere relazioni di cooperazione tra datori di lavoro e forza lavoro.

Le intese istituzionali che governano la contrattazione e le politiche pubbliche mirate, come gli schemi di orario di lavoro ridotto obbligatorio che si affidano alla negoziazione collettiva per la loro messa in opera, hanno esercitato un'influenza cruciale sulla capacità della contrattazione collettiva di rispondere agli effetti della crisi. Soprattutto nei paesi dove prevalgono le in-

* Paul Marginson è direttore della Industrial Relations Research Unit (Irru) e docente di Relazioni industriali presso la Warwick Business School (Wbs), Università di Warwick; Maarten Keune è co-direttore dell'Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies (Aias) e docente di Sicurezza sociale e Relazioni industriali presso l'Università di Amsterdam; Dorothee Bohle è docente di Scienze politiche presso la Central European University di Budapest.

tese contrattuali *multi-employer* (che coinvolgono una molteplicità di datori di lavoro, *ndt*) – come la maggior parte dei paesi dell’Europa settentrionale ma anche l’Italia –, in una prima fase è stato possibile mitigare in modo efficace gli effetti negativi della Cfg sull’occupazione. Ciò è dovuto al fatto che la copertura della forza lavoro è, in generale, significativamente più alta in regime di contrattazione *multi-employer* piuttosto che *single-employer* (che coinvolge un solo datore di lavoro, *ndt*) (Traxler *et al.* 2011). Inoltre, la contrattazione *multi-employer* agevola quella aziendale, dal momento che apre la strada a ulteriori negoziati nelle singole aziende per contrastare gli effetti della crisi, oltre a fornire garanzie procedurali a livello aziendale per evitare scelte che avvantaggerebbero unilateralmente i datori di lavoro. Più in generale, quando sono in opera efficaci meccanismi di gestione della contrattazione aziendale, la modalità *multi-employer* costituisce una cornice in cui i datori di lavoro possono sostenere il rischio di offrire certezza procedurale e contropartite sostanziali a beneficio della sicurezza della forza lavoro in cambio di flessibilità interne, mitigando così gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato.

Il prolungamento della crisi, tuttavia, sta compromettendo la capacità delle intese contrattuali *multi-employer* di assicurare queste certezze sostanziali e procedurali, a seguito delle crescenti pressioni mirate ad adattare la stessa contrattazione collettiva alle regole del mercato. A partire dagli anni ottanta la contrattazione collettiva ha risposto alle pressioni che, soprattutto da parte dei datori di lavoro, miravano ad adattarla maggiormente al mercato attraverso il processo di decentramento. Secondo Traxler (1995) sono due le traiettorie principali emerse nel corso di questo processo, a indicare gradi diversi di adattamento al mercato: il decentramento «organizzato», che crea e regola lo spazio per la contrattazione aziendale nella cornice di intese settoriali (e intersettoriali) *multi-employer*, e il decentramento «non-organizzato», dove gli accordi di settore sono cancellati a favore delle intese aziendali *single-employer*. I paesi dell’Europa occidentale, continentale e settentrionale hanno seguito la prima traiettoria, mentre il Regno Unito è l’esempio principale della seconda.

Nel corso del tempo, la traiettoria del decentramento «organizzato» ha guadagnato ulteriore spazio, in linea con le accresciute possibilità e varietà di applicazione degli standard di settore a livello aziendale (Visser 2005; Marginson 2012), traducendosi in accordi contrattuali *multi-employer* sempre più orientati al mercato. La crisi ha accelerato questo processo. In alcuni

paesi, tra cui la Germania, quelli del Nord Europa e la Francia, si è fatto più pressante il rischio che, da una parte, gli standard universali finora fissati dagli accordi di settore siano messi in discussione da clausole di apertura, di deroga e di delega (a livello aziendale), dall'altra che «il processo di decentramento organizzato finisca per annullarsi da sé» (Traxler *et al.* 2001, p. 134). In un secondo gruppo di paesi, sia quelli soggetti ai piani di salvataggio finanziario internazionale (Grecia, Portogallo, Irlanda), sia quelli più esposti alle pressioni dei mercati finanziari (Italia, Spagna), riforme varate di recente, e condizionate spesso dalle forti pressioni internazionali, hanno cancellato le intese contrattuali esistenti e indebolito, in misura più o meno ampia, la capacità degli accordi settoriali (o intersettoriali) di governare le negoziazioni a livello aziendale (Marginson 2012; Meardi 2012; Schulten, Müller 2014; Crouch 2015). Nel frattempo, le normali intese contrattuali nei servizi pubblici sono state di fatto sospese in seguito alle misure di austerità introdotte in molti paesi.

Il nostro articolo intende evidenziare la capacità della contrattazione collettiva di attenuare i rischi generati dalla volatilità del mercato, oltre a descrivere le traiettorie della contrattazione collettiva nell'Europa oppresa dalla crisi. Per farlo usiamo quattro argomentazioni. In primo luogo dimostriamo come la contrattazione collettiva sia capace di mitigare gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato e dal processo di adattamento alle sue regole, stabilendo intese capaci di garantire certezza sostanziale e procedurale sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, e in particolare una maggiore sicurezza ai lavoratori. In secondo luogo sosteniamo che le intese contrattuali *multi-employer* sono più idonee a svolgere questa funzione rispetto a quelle *single-employer*. In terzo luogo puntiamo l'attenzione sulle differenze istituzionali fra intese contrattuali *multi-employer* per quanto attiene alla loro capacità di governare la contrattazione aziendale, che a sua volta influenza sensibilmente la loro capacità di garantire certezza e sicurezza del lavoro. In quarto luogo sosteniamo che le pressioni generate dalla crisi hanno accelerato il processo di adattamento al mercato della contrattazione collettiva, sia a opera delle stesse controparti sia, in misura più dirompente, in seguito all'intervento dei governi sotto la pressione internazionale e dell'Europa, con effetti potenzialmente dannosi sulla capacità di contenere le esternalità negative. Il saggio si basa sull'indagine originale intrapresa nell'ambito del filone di ricerca sulla contrattazione collettiva promosso dal progetto Gusto del Programma Quadro 7 della Commissione europea (Crouch 2012 e

2015; Marginson, Galetto 2013; Kahancová, Szabó 2015), e sulla letteratura posteriore relativa all'impatto della crisi sulla contrattazione collettiva, con particolare riferimento alle intese *multi-employer*.

2. Contrattazione collettiva, esclusione dal mercato del lavoro e condizioni di svantaggio

L'analisi economica convenzionale sostiene che i sindacati tendono a proteggere i loro iscritti, i quali hanno maggiori probabilità di avere un impiego relativamente sicuro, a spese dei lavoratori che hanno perso l'impiego o che hanno posti di lavoro poco sicuri in altre aree del mercato del lavoro (si veda ad esempio Rueda 2006). I modelli analitici in questione si basano sugli effetti attesi dei sindacati a livello di singola azienda in caso di intese contrattuali *single-employer*, come quelle che prevalgono nel Regno Unito e in molti paesi dell'Europa centro-orientale, così come nel Nord America. L'attività contrattuale del sindacato, si argomenta, creerebbe esclusione dal mercato del lavoro sia in modo diretto, introducendo regole negoziate o stabilite per legge che tutelano l'impiego già esistente, sia indirettamente, facendo crescere il costo del lavoro (i salari) sopra il tasso corrente nel mercato del lavoro e abbassando così il livello globale dell'occupazione.

Minore attenzione è stata prestata all'impatto dell'attività contrattuale dei sindacati in caso di intese *multi-employer* (Crouch 2012 e 2015). Gli esclusi saranno i lavoratori non coperti dagli accordi settoriali (o intersettoriali), i quali faranno parte di aziende non aderenti alle associazioni dei datori di lavoro quando la copertura contrattuale è estesa (e quando non vi sono accordi estensivi), le attività economiche non coperte da intese contrattuali settoriali (come le nuove aziende che entrano nel mercato), le attività come quelle autonome, la cui condizione nel mercato del lavoro le colloca fuori dal raggio d'azione della contrattazione collettiva, e le aziende incapaci di attirare manodopera perché i salari sono stati fissati al di sopra del tasso sostenibile dal mercato. In queste condizioni, mentre i datori di lavoro potranno considerare vantaggiosa la possibilità di accedere a una manodopera i cui termini e condizioni di lavoro non sono regolati dalla contrattazione collettiva, i sindacati saranno probabilmente preoccupati per la minaccia che la crescita di tali forme di impiego porta alla regolazione assicurata dalla contrattazione collettiva. Laddove la copertura delle intese non è

molto diffusa, ma è sufficientemente estesa perché può contare su un buon coordinamento a livello nazionale, i negozianti sindacali terranno probabilmente conto degli effetti degli accordi salariali sull'occupazione, dal momento che la disoccupazione avrà indebolito il potere negoziale del sindacato (Crouch 2012; Traxler *et al.* 2001; Olson 1965). In queste condizioni ci si può aspettare che le intese contrattuali ad ampio spettro, in grado cioè di coprire il mercato del lavoro, siano capaci di interiorizzare le esternalità negative che producono esclusione dal mercato del lavoro.

La tabella 1 illustra la copertura della contrattazione collettiva sulla forza lavoro dipendente, il grado di coordinamento contrattuale e la prevalenza della dimensione *multi-employer* o *single-employer* della contrattazione collettiva nel settore privato in 24 paesi europei. La misura del coordinamento contrattuale è definito dal database Ictwss (Visser 2015), e i dati si riferiscono al 2009 o al 2010.

La distinzione fra intese contrattuali *multi-employer* e *single-employer* appare subito evidente. Ad eccezione dell'Irlanda, la copertura della contrattazione collettiva *single-employer* è sotto il 35 per cento nei paesi presi in esame e inferiore a quella di tutti i paesi dove prevale la contrattazione *multi-employer*¹. Anche il coordinamento contrattuale è generalmente più basso con la contrattazione *single-employer* rispetto a quella *multi-employer*, a eccezione della Lettonia e dell'Estonia tra i primi, e della Francia (dove lo Stato figura come coordinatore principale) tra i secondi. Vi è una relazione positiva tra copertura della contrattazione e coordinamento contrattuale. Combinando le due dimensioni, i piccoli paesi dell'Europa settentrionale e occidentale si avvicinano – in misura differente – a una copertura sufficientemente ampia delle intese contrattuali. La Francia e i paesi dell'Europa meridionale raggiungono un grado relativamente alto in almeno una delle due dimensioni. Al lato opposto della scala le intese ad ampio spettro appaiono del tutto assenti nel caso degli ultimi sei paesi, che fanno tutti parte dell'Europa orientale a eccezione del Regno Unito.

Sulla base dei dati Ocse, sono stati messi a punto quattro indicatori dell'esclusione dal mercato del lavoro nei paesi per i quali erano disponibili i dati. In primo luogo è stata considerata la quota della fascia di età 15-64 anni tra i lavoratori non occupati (Npw, *not paid work*), tenendo conto di

¹ La Repubblica Ceca è un caso a sé, dato che entrambi i tipi di struttura contrattuale giocano un ruolo importante (Visser 2015).

Tab. 1 – Contrattazione collettiva in Europa

PAESE	COPERTURA DELLA CONTRATTAZIONE COLLETTIVA % ¹	COORDINAMENTO CONTRATTUALE	STRUTTURA DELLA CONTRATTAZIONE (su base multi-employer, Me, o single-employer, Se)
AUSTRIA	98	0.86	Me
SVEZIA	98 ²	0.51	Me
BELGIO	96 ³	0.48	Me
FRANCIA	93	0.24	Me
PAESI BASSI	83	0.57	Me
PORTOGALLO	83	0.35	Me
GRECIA	83	0.33	Me
DANIMARCA	82	0.44	Me
SPAGNA	81	0.37	Me
ITALIA	80	0.34	Me
SLOVENIA	80	0.32 ¹	Me
FINLANDIA	79	0.43	Me
NORVEGIA	68	0.51	Me
GERMANIA	62	0.48	Me
SVIZZERA	45	0.35	Me
REPUBBLICA CECA	44	0.25	Se prevalente, ma presente anche Me
IRLANDA	41	0.46	Se
SLOVACCHIA	40	0.51	Me
REGNO UNITO	33	0.12	Se
UNGHERIA	29	0.24 ³	Se
ESTONIA	24	0.32	Se
LETTONIA	18	0.5	Se
POLONIA	15 ²	0.19 ³	Se
LITUANIA	11	0.36 ³	Se

¹ Dato depurato dalla possibilità che alcuni settori o professioni siano esclusi dal diritto di contrattazione; ² Dato 2011; ³ Dato 2008.

Fonte: Database Ictwss (Visser 2015), colonne 2 e 3; Visser 2015 e rielaborazione colonna 4.

quelli impegnati nella formazione o nell'istruzione, dei disabili e di coloro che non cercano un impiego, come misura dell'incapacità di accedere all'occupazione. Il secondo indicatore è l'impiego temporaneo o a termine (Tem, *temporary or fixed-term employment*), ampiamente riconosciuto come indicatore dello stato di esclusione. Il terzo è l'impiego part-time non volontario (Ipt, *involuntary part-time employment*), definito come quota dei lavoratori part-time che avrebbero desiderato lavorare a tempo pieno ma non hanno potuto accedere a questo tipo di impiego. Il quarto è l'attività autonoma (Sem, *self-employment*). Mettendo a confronto la classificazione dei paesi in base a questi quattro indicatori con quella della contrattazione collettiva e del coordinamento riportata nella tabella 1, risulta una chiara tendenza dei paesi orientati alle intese contrattuali ad ampio spettro (*multi-employer*) ad avere minore incidenza di Npw, Ipt e Sem rispetto a quelli con intese contrattuali *single-employer*. Questa associazione, tuttavia, non si estende ai Tem, dove non emerge un chiaro modello diffuso tra i vari paesi in base al grado di copertura delle intese contrattuali.

Globalmente, le intese contrattuali *multi-employer* con ampia copertura della forza lavoro e ben coordinate emergono come quelle più efficaci nel mitigare l'incidenza dell'esclusione dal mercato del lavoro. Tali intese sono meno orientate al mercato rispetto a quelle *single-employer* che, al contrario, risultano associate a una maggiore incidenza degli esclusi dal mercato del lavoro.

3. Contrattazione collettiva in materia di sicurezza e flessibilità: il caso della metallurgia

I dibattiti e la ricerca sulla flexicurity hanno prestato scarsa attenzione al ruolo svolto dalla contrattazione collettiva settoriale e aziendale nel facilitare la flessibilità e promuovere la sicurezza nel mercato del lavoro (Burroni, Keune 2011). Tuttavia, le analisi della seconda metà degli anni novanta sui «patti per l'impiego e la competitività» (*Pacts for employment and competitiveness*, Pecs) diffusi a livello aziendale hanno dimostrato l'efficacia della contrattazione collettiva in materia di sicurezza e flessibilità (ad esempio Sisson, Artiles 2000). Secondo tali analisi, la contrattazione collettiva è stata capace di generare flessibilità interna – funzionale e/o relativa all'orario di lavoro e/o al salario – e di promuovere la sicurezza dell'impie-

go. La ricerca precedente, tuttavia, si è concentrata prevalentemente sulla contrattazione aziendale.

Sulla scia di Ibsen e Mailand (2011), noi sosteniamo che i risultati più apprezzabili in materia di sicurezza e flessibilità sono quelli ottenuti in regime di contrattazione *multi-employer*, che prevede forme «organizzate» di decentramento (vedere anche Andersen 2005, citato in Ibsen, Mailand 2011). Stabilendo standard universali su materie cruciali come i salari e l'orario di lavoro, gli accordi di settore garantiscono sicurezza ai lavoratori, e anche ai datori di lavoro nella misura in cui li sollevano dalla competizione interna. La flessibilità scaturisce dalla varietà di soluzioni a livello aziendale in base alle necessità produttive, in un quadro di certezza procedurale e sostanziale stabilita dall'accordo di settore. Al contrario, nella contrattazione *single-employer* la sicurezza procedurale è per definizione mancante e i risultati dipendono in misura molto maggiore dagli equilibri (o squilibri) del potere locale.

Le differenze sono osservabili anche in relazione alle diverse intese istituzionali nei paesi in cui prevale la contrattazione *multi-employer* (Marginson, Galetto 2013). Così, gli accordi *multi-employer* possono prevedere o meno meccanismi procedurali che consentono al settore di governare efficacemente i processi a livello aziendale. Tali meccanismi di articolazione sono presenti negli accordi in vigore nell'Europa occidentale e settentrionale, ma non nei paesi dell'Europa meridionale, ad eccezione dell'Italia. Quando i meccanismi sono in opera, è probabile che le rispettive componenti esercitino maggiori pressioni sulle controparti settoriali affinché trattino le questioni della flessibilità e della sicurezza rispetto ai casi in cui i meccanismi siano deboli o assenti. Una seconda differenza riguarda la forma assunta dai meccanismi di articolazione. In alcuni paesi, come la Germania e i Paesi Bassi, l'articolazione si basa sulla «delega». Il livello settoriale ha competenza a negoziare su un ampio spettro di materie e può aprire la strada a ulteriori negoziati a livello aziendale attraverso accordi quadro e/o la definizione di clausole di apertura. In altri paesi, come l'Italia, l'articolazione è realizzata attraverso le intese «su due livelli», che demarcano la competenza su una data materia di quello settoriale o di quello aziendale. La flessibilità settoriale e i piani relativi alla sicurezza saranno probabilmente più estesi negli accordi delegati rispetto a quelli in cui la competenza è oggetto di demarcazione.

Per approfondire ulteriormente quanto hanno inciso le differenze istituzionali in materia di sicurezza e flessibilità nel passato decennio, la nostra in-

dagine ha analizzato gli sviluppi della contrattazione collettiva negli accordi conclusi nel settore metallurgico di cinque paesi in regime di contrattazione *multi-employer* (Danimarca, Germania, Italia, Paesi Bassi e Slovacchia), dove le intese istituzionali differiscono tra loro, e negli accordi aziendali conclusi nel comparto automobilistico di un paese in regime di intese *single-employer*, il Regno Unito. Abbiamo concentrato l'attenzione sulle nuove misure o sui cambiamenti di quelle esistenti negli accordi che vanno dal 2000 fino all'inizio del 2011, individuando le «linee direttrici» della contrattazione collettiva (Marginson, Galetto 2013). Seguendo il modello di Ibsen e Mailand (2011), le misure previste dagli accordi sulla sicurezza e la flessibilità sono state classificate per argomento e, sulla scia di Wilthagen e Tros (2004), a seconda del tipo di sicurezza (dell'impiego, del posto di lavoro, del reddito, o una combinazione dei vari elementi) e/o del tipo di flessibilità (del salario, dell'orario di lavoro, funzionale, esterna) preso in esame.

L'analisi del contenuto sostanziale degli accordi ha prodotto cinque risultati principali (Marginson, Galetto 2013).

- Primo, le misure sulla sicurezza e la flessibilità figurano negli accordi di settore di tutti e cinque i paesi, così come negli accordi aziendali del Regno Unito.

- Secondo, tra le misure riguardanti la sicurezza, prevalgono la sicurezza dell'impiego e quelle che combinano vari elementi (responsabilità di lavoro e non di lavoro). Risulta invece meno importante la sicurezza del reddito, mentre è del tutto assente la sicurezza del posto di lavoro.

- Terzo, trovano conferma i risultati del precedente lavoro sui Pecs (Sisson, Artiles 2000): prevalgono le misure relative alle forme interne di flessibilità, e in tutti e sei i paesi sono diffuse quelle sull'orario di lavoro e sulla flessibilità funzionale.

- Quarto, durante la Cfg gli accordi di settore in tutti e cinque i paesi sono stati sollecitati a promuovere misure capaci di contrastare gli effetti della crisi economica. Negli accordi di tutti e cinque i paesi figura la sicurezza dell'impiego, connessa a una serie di misure tra cui quelle finalizzate a incrementare la flessibilità (come la formazione supplementare prevista dalle intese sull'orario ridotto o la variazione dei premi di produzione). In tre paesi – Germania, Italia e Slovacchia – un ulteriore elemento degli accordi mira a mantenere il livello di occupazione attraverso la riduzione dell'orario di lavoro, attenuando l'impatto dell'orario di lavoro ridotto sulla retribuzione (Glassner *et al.* 2011). Accordi susseguenti alla crisi figurano anche nel Re-

gno Unito, dove la flessibilità del salario ha maggiore rilievo rispetto agli altri paesi.

- Quinto, la flessibilità procedurale è aumentata in Germania, Italia e Paesi Bassi, rafforzando la traiettoria del decentramento organizzato. Ciò appare evidente nell'accordo Pforzheim del 2004 in Germania, nella clausola di avversità del 2010 susseguente alla crisi e nell'accordo intersettoriale del 2011 in Italia, nel più elevato numero di clausole aperte alla deroga nei Paesi Bassi.

Le differenze tra i paesi sono ampiamente in linea con le aspettative, date le differenze nelle intese istituzionali che governano la contrattazione collettiva. In regime di contrattazione *multi-employer* l'agenda della sicurezza e della flessibilità risulta più estesa in Danimarca, Germania e Paesi Bassi, meno estesa in Italia e ancora meno in Slovacchia. L'agenda della contrattazione è estesa anche nel Regno Unito. Il contrasto fra i primi quattro paesi, da una parte, e la Slovacchia dall'altra, è legata all'assenza di efficaci meccanismi di articolazione per organizzare il decentramento in quest'ultimo paese. Il fondamentale contrasto fra intese contrattuali *multi-employer* e *single-employer* si riflette nelle importanti differenze tra Regno Unito, da una parte, e dall'altra – lasciando da parte la Slovacchia – i quattro paesi in cui le intese *multi-employer* si basano su chiare regole procedurali di gestione del livello aziendale. Miglioramenti in materia di sicurezza sono meno rilevanti negli accordi aziendali del Regno Unito rispetto agli accordi di settore nei quattro paesi.

Più in generale, questi risultati confermano che, in assenza della sicurezza garantita dagli accordi di settore, le intese aziendali tenderanno a orientarsi maggiormente sul versante della flessibilità piuttosto che su quello della sicurezza. Le intese più orientate al mercato che caratterizzano la contrattazione *multi-employer* generano risultati a vantaggio dei datori di lavoro piuttosto che dei lavoratori. Lo stesso vale per le intese *multi-employer* dove non sono presenti meccanismi per governare efficacemente il livello aziendale, facendo sì che i risultati dipendano dagli equilibri (o squilibri) del potere locale.

4. La contrattazione collettiva nei servizi ospedalieri come risposta all'adattamento al mercato dei servizi pubblici

Uno degli sviluppi cruciali degli ultimi due decenni nei paesi Ue è l'adattamento al mercato dei servizi pubblici (Brandt, Schulten 2007), come rifles-

so della crescente influenza della dottrina ispirata alla «nuova gestione del bene pubblico» (Npm, *new public management*). Attraverso l'introduzione di meccanismi di governance orientati al mercato, la Npm mira ad adattare il *modus operandi* e la fornitura dei servizi pubblici al modello del settore privato. Nei servizi pubblici ospedalieri sono state così introdotte importanti riforme «quasi-mercato» (le riforme «quasi-mercato» cercano di conciliare la supposta efficienza del mercato con i principi di equità propri dei sistemi pubblici tradizionali, *ndt*), tra cui l'adozione di modalità di finanziamento basate sul prezzo medio fisso, la separazione fra utenti e fornitori dei servizi sanitari e l'apertura di gare d'appalto per la fornitura dei servizi. Un secondo sviluppo di forte rilevanza è l'aziendalizzazione, che attua il decentramento del processo decisionale nei singoli ospedali e nelle aziende sanitarie garantendo loro una formale autonomia e uno status giuridico indipendente (Weber, Nevala 2011). La nostra ricerca prende in esame le riforme introdotte in cinque paesi (Francia, Ungheria, Italia, Slovacchia e Regno Unito) negli ultimi vent'anni, e i loro effetti sulle intese relative alla gestione della forza lavoro, sia quelle negoziate collettivamente sia quelle di tipo giuridico/amministrativo. Nei cinque paesi differiscono sia la portata sia la natura delle riforme dei servizi ospedalieri. L'orientamento al mercato è stato portato all'estremo in Ungheria e nel Regno Unito, seguiti dalla Slovacchia, mentre in Italia varia da regione a regione e in Francia è meno accentuato che altrove. L'aziendalizzazione appare come modalità prevalente ed estesa a tutti i servizi ospedalieri pubblici in Italia e nel Regno Unito, coinvolge molti ma non tutti i servizi ospedalieri finanziati dal pubblico in Ungheria e in Slovacchia, dove alcuni segmenti sono stati aziendalizzati e altri no, mentre in Francia è del tutto assente (Galetto *et al.* 2013; Kahancová, Szabó 2015).

L'introduzione di queste riforme ha alimentato le pressioni, sempre su ispirazione della Npm, a favore dell'abbandono o della riforma di due tradizionali approcci alla governance della forza lavoro negli ospedali e in altri servizi pubblici da parte dei datori di lavoro: l'approccio «sovrano» e l'approccio «modello». Nel primo i lavoratori dei servizi pubblici – spesso con uno status speciale, privilegiato – sono soggetti a una regolazione dell'impiego unilaterale da parte delle autorità dello Stato, sia su base amministrativa sia su base giuridica. Nel secondo la contrattazione collettiva ad ampio spettro è promossa dallo Stato come strumento preferito della regolazione dell'impiego. Bordogna (2008) individua quattro tipi di cambiamento in-

dotti dalle pressioni in atto: primo, un declino nella quota dei lavoratori dei servizi pubblici con uno speciale status di impiego; secondo, la sostituzione di forme di governance obbligatorie e amministrative in regime di contrattazione collettiva nei paesi in cui prevale il modello sovrano; terzo, il decentramento della contrattazione collettiva; quarto, l'affermazione delle prerogative manageriali e un corrispondente restringimento della contrattazione, il tutto accompagnato da un indebolimento della preferenza del pubblico per la contrattazione collettiva. L'effetto globale sarebbe una riconversione delle relazioni di impiego nei servizi pubblici lungo linee più somiglianti a quelle del settore privato (Bordogna 2008). Un quinto tipo di cambiamento, che è il crescente ricorso all'*outsourcing* dei servizi ausiliari, e in particolare di una serie di servizi medici, raggiunge più direttamente questi risultati attraverso il trasferimento dell'impiego al settore privato.

Per quanto concerne le pressioni generate dalle riforme dei servizi ospedalieri, i nostri risultati dimostrano la capacità della contrattazione collettiva di contrastare gli effetti negativi connessi a questi processi attraverso il rimodellamento – con l'eccezione dell'Ungheria – piuttosto che l'abbandono delle strutture esistenti nei diversi paesi, che continuano a stabilire gli standard universali nel settore dei servizi ospedalieri. I risultati illustrano anche il modo in cui i datori di lavoro e i lavoratori di tre paesi hanno risposto simultaneamente alle pressioni per orientare al mercato le intese contrattuali, cercando di contenerle attraverso lo strumento del decentramento «organizzato» (Galletto *et al.* 2013; Kahancová, Szabó 2015). Lasciando da parte la Francia, sono due gli sviluppi che emergono. Il primo è il progressivo spostamento dall'approccio sovrano all'approccio modello della contrattazione collettiva da parte dei datori di lavoro, come si può riscontrare negli ospedali aziendalizzati in Italia nel 1993, in Slovacchia nel 2005 e in Ungheria nei primi anni del 2000. Cionondimeno in Italia e in Slovacchia i relativi accordi di settore riproducono molti dei termini e delle condizioni che prevalevano con il modello sovrano. Il secondo è che le intese precedentemente centralizzate (sia giuridico/amministrative sia contrattate collettivamente) sono state in parte decentralizzate attraverso un processo «organizzato» in Italia, Slovacchia e Regno Unito. In tutti e tre i paesi, tuttavia, tale decentramento è relativamente limitato rispetto a quello del settore privato. In Ungheria, invece, il decentramento è stato «non-organizzato» e ha avuto effetti di maggiore portata, dato che la contrattazione locale, e quella dei singoli servizi ospedalieri, ha rimpiaz-

zato le precedenti intese centralizzate giuridico/amministrative. Più di recente, tuttavia, è stata avviata una ri-centralizzazione del settore (Szabó 2013). Per quanto riguarda un terzo sviluppo, i tentativi di affrontare l'emergere di un doppio livello di forza lavoro per effetto dell'*outsourcing* risultano molto discontinui, essendo oggetto di negoziazioni locali in Italia e di modalità di intervento sponsorizzate dal governo nel Regno Unito, poi revocate nel 2011, atte a promuovere condizioni equivalenti per la forza lavoro del settore privato. Al contrario non si registrano iniziative specifiche su questo terreno né in Ungheria né in Slovacchia.

I diversi «schemi» istituzionali della contrattazione collettiva nel settore privato aiutano in qualche misura a spiegare i differenti risultati che si registrano tra i quattro paesi. In termini formali le intese contrattuali su due livelli che coprono i servizi ospedalieri (e altri servizi pubblici) in Italia, prevedendo un livello organizzativo di contrattazione nazionale, di settore e locale, somigliano a quelle del settore privato. Tuttavia l'accordo nazionale contiene misure più dettagliate, mentre la pratica delle negoziazioni locali nei servizi ospedalieri è più ristretta che nel settore privato. In Slovacchia le intese contrattuali su due livelli che furono attuate a metà del decennio 2000-2010 somigliano a quelle riscontrabili in alcune aree del settore privato, anche se il coordinamento tra il livello di settore e quello dei servizi ospedalieri è complessivamente superiore rispetto a quello del settore privato. Il Regno Unito costituisce un caso particolare, dal momento che le intese nazionali *multi-employer* che coprono i servizi ospedalieri sono state mantenute, mentre a partire dalla fine degli anni novanta quasi tutte quelle in vigore nel settore privato sono state cancellate. Infatti, dopo un'iniziativa infruttuosa del governo negli anni novanta che intendeva attuare un decentramento de-regolato della contrattazione collettiva e indebolire contemporaneamente le intese nazionali (si veda Bach 2004), una successiva e più efficace iniziativa condotta da un governo diverso negli anni duemila è andata in direzione di un decentramento controllato delle intese contrattuali. Un ulteriore caso particolare è costituito dall'Ungheria. Mentre la contrattazione collettiva nel settore privato è stata interamente decentralizzata, il settore dei servizi ospedalieri è stato ri-centralizzato per effetto della crisi, mentre la consultazione di vertice con i sindacati è stata abolita. Oggi, dunque, i servizi ospedalieri in Ungheria sono governati con modalità statalistiche (Szabó 2013).

5. L'impatto della crisi: intervento politico, imposizione del governo e ulteriori attriti

La crisi che ha coinvolto l'Europa a partire dal 2008 non ha lasciato intatto il panorama della contrattazione collettiva. Gli effetti della crisi sono stati triplici: (i) interventi delle istituzioni europee e dei governi nazionali; (ii) imposizione unilaterale delle condizioni di impiego nel settore pubblico; (iii) accelerazione del decentramento e della *concession bargaining* (contrattazione nella quale i sindacati fanno concessioni in materia di salario e di condizioni di lavoro in cambio di qualche forma di sicurezza dell'impiego, *ndt*) nel settore privato (Glassner, Keune 2012; Marginson 2014). Di fatto il cambiamento più rilevante è dovuto alla nuova governance economica europea. Tradizionalmente l'Ue non interferisce in materia di politica salariale e di contrattazione collettiva. Da quando è iniziata la crisi, tuttavia, ha preso piede un nuovo interventismo europeo caratterizzato da due elementi principali: un approccio europeo dall'alto verso il basso anche in aree di intervento come i salari e la contrattazione collettiva, e un'attenzione unilaterale all'austerità fiscale e alla competitività dei costi (Schulten, Müller 2015). I paesi più colpiti dalla crisi, costretti a rivolgersi al Fondo monetario internazionale (Fmi) e/o alla cosiddetta «Troika» (composta da Commissione Ue, Banca centrale europea e Fmi) sono soggetti alle riforme più dure. In cambio del sostegno finanziario, paesi come la Grecia, la Spagna, il Portogallo, la Lettonia, la Romania e l'Irlanda hanno dovuto ridurre i salari minimi, aggiustare verso il basso le retribuzioni nel settore pubblico e/o incoraggiare il decentramento della contrattazione collettiva. Ciò ha comportato, ad esempio, un cambiamento drastico della legislazione sulla contrattazione collettiva in paesi tradizionalmente *multi-employer* come la Spagna, la Grecia e il Portogallo (Marginson 2012 e 2014). I paesi che non necessitano di un tale sostegno non sono soggetti alle stesse pressioni. Devono però tenere conto della forte impostazione europea a favore del mercato e della disciplina fiscale in generale e, in particolare, del decentramento della contrattazione collettiva e della moderazione salariale.

L'austerità imposta dall'Ue ha avuto importanti conseguenze anche sui salari e sulla contrattazione collettiva nel settore pubblico. Pressoché in tutti i paesi dell'Ue sono state congelate le retribuzioni in ampie aree del settore pubblico, e in alcune di queste sono state addirittura ridotte. Gli esempi più estremi al riguardo sono la Romania e gli Stati del Baltico, dove

le retribuzioni del settore pubblico sono state ridotte del 20-25 per cento in un solo anno (Glassner, Keune 2012). Analogamente, nella maggior parte dei paesi le assunzioni sono state congelate e l'occupazione è stata ridotta in molte aree del settore pubblico. I lavoratori del settore pubblico sono stati perciò uno strumento per il riequilibrio dei bilanci e il salvataggio delle banche, pagando a caro prezzo queste operazioni. Inoltre hanno avuto ben poca voce in capitolo: in molti casi le deliberazioni e i processi di negoziazione tra sindacati e governi sono stati sospesi del tutto oppure condizionati dalle esigenze di bilancio, in misura tale da lasciare ben poco spazio all'influenza concreta dei lavoratori.

Nel settore privato la relazione tra crisi e contrattazione collettiva può essere sommariamente suddivisa in due fasi (Glassner *et al.* 2011; Carley, Marginson 2011; Glassner, Keune 2012). Nei primi anni della crisi i lavoratori e i datori di lavoro hanno spesso cercato di attenuarne congiuntamente l'impatto. I più significativi provvedimenti in questo senso sono stati probabilmente gli schemi di orario ridotto, che prevedevano una riduzione del numero di ore lavorate, mentre i sussidi salariali, di solito finanziati con fondi pubblici, compensavano parzialmente i lavoratori per il minore salario percepito. Una caratteristica degli schemi di orario ridotto è che essi sono messi in opera attraverso accordi collettivi pressoché in tutti i casi. Esistono tuttavia importanti differenze tra paesi e settori relativamente all'importanza di questi schemi, i quali risultano concentrati nel settore manifatturiero dove la contrattazione collettiva è tradizionalmente forte. Per quanto concerne la loro estensione, gli schemi di orario ridotto hanno avuto un ruolo importante in Germania, Francia, Belgio e Paesi Bassi, dove hanno coperto centinaia di migliaia di lavoratori, mentre sono stati assai meno rilevanti nel resto d'Europa (Glassner, Keune 2012; Rychly 2009). Non è certo casuale il fatto che i paesi in cui gli schemi di orario ridotto hanno avuto un ruolo importante nel garantire sicurezza ai lavoratori e ai datori di lavoro siano quelli dove esistono sistemi di contrattazione *multi-employer*.

Sempre in termini generali, la contrattazione collettiva ha contribuito fortemente ad attenuare gli effetti della crisi nel settore privato durante la sua prima fase (Glassner, Keune 2012). Con il protrarsi della crisi, tuttavia, la forza contrattuale dei lavoratori si è indebolita, al pari della capacità dei datori di lavoro di garantire la sicurezza del lavoro. In questa nuova situazione, i datori di lavoro hanno avuto buon gioco nell'imporre la modera-

zione salariale e una maggiore flessibilità, senza offrire in cambio garanzie per l'impiego. Di conseguenza, il margine di incertezza per i lavoratori è notevolmente cresciuto (Marginson 2014; Crouch 2015). Tutto ciò è stato accompagnato da una maggiore pressione da parte dei datori di lavoro per il decentramento della contrattazione collettiva nei sistemi *multi-employer*, da un uso più frequente delle clausole di apertura e di altre possibilità di deviare a livello aziendale dagli accordi di livello superiore, e da un più accentuato orientamento al mercato.

6. Conclusioni

In questo saggio sosteniamo che la contrattazione collettiva è in grado di mitigare gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato e dal processo di adattamento alle sue regole, stabilendo intese che garantiscono certezza sostanziale e procedurale sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, e in particolare una maggiore sicurezza ai lavoratori. Nel confronto tra sistema di contrattazione *single-employer* e *multi-employer*, quest'ultimo risulta più idoneo ad affrontare tali effetti negativi e a tenere conto anche degli interessi degli esclusi dal mercato del lavoro. Ciò vale soprattutto nel caso dei sistemi di contrattazione *multi-employer* con estesa copertura e coordinati a livello nazionale, poiché prevedono meccanismi in grado di governare efficacemente il livello aziendale e di sottoporre a vincoli l'adattamento al mercato. Al contrario, dove prevalgono le intese *single-employer* e l'adattamento al mercato ha minori vincoli, i lavoratori sono più esposti alle contingenze specifiche delle singole aziende, e l'incidenza degli esclusi dal mercato del lavoro risulta più elevata. Abbiamo illustrato questi punti con prove empiriche relative al settore metallurgico e a quello dei servizi ospedalieri. La crisi, tuttavia, ha messo in discussione i sistemi *multi-employer*, sia con l'intervento dei governi pressati dalle istituzioni internazionali ed europee sia con la modifica delle possibilità di contrattazione e dei rapporti di potere tra lavoratori e datori di lavoro. Verosimilmente uno degli effetti più importanti di questi sviluppi sarà l'incremento del gruppo degli esclusi dal mercato del lavoro, i cui interessi non sono più contemplati negli accordi collettivi.

Riferimenti bibliografici

- Andersen S.-K. (2005), *Kollektive Overenskomster of Flexicurity*, in *Økonomi og Politik*, n. 4, pp. 72-83.
- Bach S. (2004), *Employment Relations and the Health Service. The Management of Reforms*, London, Routledge.
- Bordogna L. (2008), *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 14, n. 4, pp. 381-400.
- Brandt T., Schulten T. (2007), *Privatisation and Liberalisation of Public Services and the Impact on Labour Relations*, Report for European Commission Framework Programme project Pique.
- Burroni L., Keune M. (2011), *Flexicurity: a Conceptual Critique*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 17, n. 1, pp. 75-91.
- Carley M., Marginson P. (2011), *Negotiating the Crisis. Social Partner Responses*, in *Industrial Relations in Europe 2010*, European Commission Report (Chapter 3), Luxembourg, Publication Office of the European Union.
- Crouch C. (2012), *The Governance of Labour Market Exclusion: the Role of Collective Bargaining*, Gusto Project Academic Paper (WP 6), aprile.
- Crouch C. (2015), *Governing Social Risks in Post-Crisis Europe*, Cheltenham, Edward Elgar.
- Galetto M., Marginson P., Spieser C. (2014), *Collective Bargaining and Reforms to Hospital Healthcare Provision*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 20, n. 2, pp. 131-147.
- Glassner V., Keune M. (2012), *The Crisis and Social Policy. The Role of Collective Agreements*, in *International Labour Review*, vol. 151, n. 4, pp. 351-375.
- Glassner V., Keune M., Marginson P. (2011), *Collective Bargaining in a Time of Crisis*, in *Transfer*, vol. 17, n. 3, pp. 303-321.
- Ibsen C., Mailand M. (2010), *Striking a Balance? Flexibility and Security in Collective Bargaining*, in *Economic and Industrial Democracy*, vol. 32, n. 2, pp. 161-180.
- Kahancová M., Szabó I. (2015), *Hospital Bargaining in the Wake of Management Reforms. Hungary and Slovakia Compared*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 4, pp. 335-352.
- Marginson P. (2012), *Articulated Bargaining: from Incremental Corrosion to Frontal Assault?*, paper presentato a Idhe-Cnrs, Ens-Cachan, Paris, ottobre.

- Marginson P., Galetto M. (2013), *Engaging with Flexibility and Security. Rediscovering the Role of Collective Bargaining*, paper presentato all'Ilera European Conference, Amsterdam, giugno.
- Marginson P. (2014), *Coordinated Bargaining in Europe. From Incremental Corrosion to Frontal Assault?*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 21, n. 2, pp. 97-114.
- Meardi G. (2012), *Employment Relations under External Pressure*, paper presentato all'International Labour Process Conference, Stockholm, marzo.
- Olson M. (1965), *The Logic of Collective Action. Public Goods and the Theory of Groups*, Cambridge (MA), Harvard University Press.
- Rychly L. (2009), *Social Dialogue in Times of Crisis. Finding Better Solutions*, Industrial and Employment Relations Department Working Paper n. 1, Geneva, Ilo.
- Rueda D. (2006), *Social Democracy and Active Labour Market Policies: Insiders, Outsiders and the Politics of Employment Protection*, in *British Journal of Political Science*, vol. 36, n. 4, pp. 385-406.
- Sisson K., Artiles A-M. (2000), *Handling Restructuring. Collective Agreements on Employment and Competitiveness*, Luxembourg, Eurofound, Publications Office of the European Union.
- Szabó I. (2013), *Between Polarization and Statism-Effects of the Crisis on Collective Bargaining Processes and Outcomes in Hungary*, in *Transfer*, vol. 19, n. 2, pp. 205-215.
- Schulten T., Müller T. (2014), *European Economic Governance and Its Intervention in National Wage Development and Collective Bargaining*, in Lehndorff S., *Divisive Integration. The Triumph of Failed Ideas in Europe - Revisited*, Brussels, Etui, pp. 331-364.
- Traxler F. (1995), *Farwell to Labour Market Associations?*, in Crouch C., Traxler F. (a cura), *Organised Industrial Relations in Europe' What Future?*, Aldershot, Avebury.
- Traxler F., Blaschke S., Kittel B. (2001), *National Labour Relations in Internationalized Markets*, Oxford, Oup.
- Visser J. (2005), *Beneath the Surface of Stability. New and Old Modes of Governance in European Industrial Relations*, in *European Journal of Industrial Relations*, vol. 11, n. 3, pp. 287-306.
- Visser J. (2013), *Wage Bargaining Institutions - from Crisis to Crisis*, Directorate General Economic and Monetary Affairs (DG ECFIN), European Commission.

- Visser J. (2015), *Ictwss Database*, version 5.0, Amsterdam, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies Aias, ottobre.
- Weber T., Nevala A.M. (2011), *Employment and Industrial Relations in the Health Care Sector*, *EIROnline*, 14 febbraio.
- Wilthagen T., Tros F. (2004), *The Concept of «Flexicurity»*, in *Transfer*, vol. 10, n. 2, pp. 166-186.

ABSTRACT

Questo articolo si basa su quattro argomentazioni. In primo luogo la contrattazione collettiva è in grado di mitigare gli effetti negativi generati dalla volatilità del mercato e dal processo di adattamento alle sue regole, attraverso la definizione di intese che garantiscono certezza sostanziale e procedurale sia ai lavoratori sia ai datori di lavoro, e una maggiore sicurezza ai lavoratori. In secondo luogo le intese contrattuali multi-employer sono più idonee a svolgere questa funzione rispetto a quelle single-employer. In terzo luogo vi sono differenze istituzionali fra le intese contrattuali multi-employer relative alla governance della contrattazione aziendale che influenzano in misura notevole la loro capacità di promuovere certezza e sicurezza del lavoro. In quarto luogo la pressione dovuta alla crisi sta accelerando l'adattamento al mercato della contrattazione collettiva multi-employer, con effetti potenzialmente dannosi sulla sua capacità di attenuare le spinte negative.

NEGOTIATING THE EFFECTS OF UNCERTAINTY?

THE GOVERNANCE CAPACITY OF COLLECTIVE BARGAINING UNDER PRESSURE

The article makes four main arguments. First, collective bargaining has the capacity to mitigate the negative effects arising from market volatility, and the process of marketization, by establishing arrangements which provide substantive and procedural certainty for both workers and employers, and greater security for workers. Second, multi-employer bargaining arrangements are better equipped to fulfil this function than single-employer ones. Third, there are institutional differences amongst multi-employer bargaining arrangements concerning governance of bargaining at the company level which considerably influence their capacity to promote certainty and security. Fourth, under the pressures brought about by the crisis, the marketization of multi-employer collective bargaining is being accelerated, with potentially damaging consequences for the ability to address negative effects.

[Traduzione a cura di Carlo Gnetti]

