



## Non solo convergenza neoliberale

*Roberto Pedersini\**

L'articolo di Lucio Baccaro sulla «convergenza neoliberale» nelle relazioni industriali europee si compone di due elementi fondamentali: da un lato ripresenta, in modo chiaro e ben articolato, le tendenze diffuse verso un indebolimento di alcuni indicatori fondamentali della regolazione collettiva, quali l'assottigliamento della base associativa sindacale, il decentramento della regolazione negoziale del rapporto di lavoro e la riduzione dei tassi di conflittualità, già da tempo evidenziati dagli studi su sindacato e contrattazione collettiva; dall'altro, utilizza tali tendenze per argomentare l'emergere di alcuni tratti comuni che starebbero cambiando la natura tradizionale e diversificata dei sistemi di relazioni industriali europei a favore dell'affermazione di un comune modello «neoliberale».

In maniera esplicita, l'articolo si pone l'obiettivo di «sfidare» la teoria della «varietà dei capitalismi» (Hall, Soskice, 2001), in particolare per quanto riguarda la previsione di una sostanziale tenuta dei sistemi di relazioni industriali delle «economie di mercato coordinate», riconducibile al fatto che rappresentino una fonte essenziale di vantaggi competitivi per le imprese. Secondo questo approccio, la concorrenza globale, lungi dal determinare una convergenza verso un comune assetto «liberale», rafforzerebbe le specificità di ciascun modello nazionale anche grazie alla loro difesa diretta e «strategica» da parte delle imprese, determinate a preservare le basi della propria competitività.

Secondo Lucio Baccaro, invece, questa «resilienza» delle istituzioni delle relazioni industriali non è empiricamente presente e non vi è traccia di una difesa dei modelli nazionali da parte degli imprenditori, che paiono invece molto più attirati dalla de-regolamentazione di tipo neoliberale. L'argomentazione si fonda sull'analisi di dati quantitativi e sulla presentazione di alcuni studi di caso, scelti per rappresentare i vari modelli europei di relazioni in-

\* Roberto Pedersini è docente di Sociologia economica nell'Università statale di Milano.

dustriali e le loro trasformazioni nel corso degli ultimi decenni, soprattutto per quanto riguarda il ruolo della concertazione sociale (*macrocorporatism*), così come misurato dall'analisi quantitativa. In particolare, il lavoro discute le esperienze di Francia e Regno Unito (caratterizzati da un ruolo limitato della concertazione), Germania e Italia (con un ruolo intermedio), Irlanda e Svezia (con un ruolo più significativo).

La tesi interpretativa più forte dell'articolo sostiene che non solo vi è traccia di una trasformazione delle istituzioni tradizionali in una direzione compatibile con l'ipotesi della convergenza neoliberale (sindacati e rappresentanza più deboli, contrattazione collettiva decentrata), ma anche là dove in apparenza prevale la continuità, le istituzioni tradizionali svolgono ormai un ruolo diverso da quello originario. Invece di contribuire a proteggere lavoratori e lavoratrici, come avveniva in passato, sono state piegate dai nuovi rapporti di forza fra impresa e lavoro e dalle politiche di de-regolamentazione portate avanti dai governi europei, contribuendo ora a promuovere gli interessi dei datori di lavoro. Si sarebbe realizzata, quindi, una «conversione» del sistema istituzionale in una direzione favorevole agli interessi delle imprese e ai meccanismi di regolazione di mercato. Una situazione che si potrebbe anche definire di «eterogenesi dei fini». Per questo motivo, chi sottolinea la continuità dei sistemi istituzionali si farebbe ingannare dalla «forma», non riuscendo a cogliere la «sostanza».

La tesi è intrigante, come sempre avviene quando si intravede la possibilità di spiazzare un modo consolidato di guardare ai sistemi di relazioni industriali come assetti istituzionali con caratteristiche sedimentate e consolidate nel tempo, di difficile trasformazione, per i noti meccanismi di *path dependence*, nonché classificabili in modelli (o «famiglie») più o meno identificabili e stabili. Tuttavia, questa prima attrazione rischia di fare perdere di vista alcuni aspetti importanti.

In primo luogo, è utile tenere distinto l'approccio tradizionale che «classifica» e distingue i sistemi di relazioni industriali secondo i loro caratteri di base che attengono, ad esempio, all'organizzazione della rappresentanza (a canale «singolo» o «doppio») e alla struttura della contrattazione collettiva (centralizzata, coordinata, decentrata), dalla teoria della varietà dei capitalismi, che attribuisce ad alcuni assetti istituzionali la capacità di produrre vantaggi comparati a favore delle imprese. Da questo punto di vista, è la teoria della varietà dei capitalismi che ha cercato di contrastare e «spiazzare» sia la visione neoliberista, che considera la regolazione congiunta del rapporto di lavoro

ro un ostacolo al pieno dispiegamento delle potenzialità del mercato per la crescita economica, sia il pessimismo descrittivo sul declino progressivo della capacità di rappresentanza del sindacato e di regolazione del contratto collettivo.

In concreto, anche se è possibile individuare da tempo una tendenza pressoché generalizzata verso il decentramento della contrattazione collettiva, non possiamo ignorare le differenze fra quanto avviene in Gran Bretagna, con il superamento della contrattazione di settore e lo spostamento verso la contrattazione aziendale (ma con qualche inversione di tendenza verso una certa ri-centralizzazione a livello di gruppo, almeno in alcuni settori come quello dell'elettricità), e la situazione in Germania, con la persistente importanza del contratto di settore e la presenza di «clausole di apertura» gestite in un sistema di coordinamento contrattuale, o in Danimarca e nei paesi nordici, dove il decentramento e la flessibilità del mercato del lavoro si realizzano in un contesto di coinvolgimento e partecipazione del sindacato alla regolazione del rapporto di lavoro.

Allo stesso modo, non si possono equiparare completamente le riforme unilaterali di deregolamentazione del mercato del lavoro o di revisione delle politiche sociali a quelle, magari simili nei contenuti, realizzate attraverso forme di concertazione. Anche se si tratta solo di distribuire i costi delle riforme, e forse di cercare in modo strumentale consenso e legittimazione per interventi impopolari, non si può trascurare che la presenza di un negoziato con le parti sociali costituisce un riconoscimento degli interessi rappresentati e comporta ragionevolmente la possibilità di contemperare le diverse posizioni.

La debolezza «analitica» della teoria della varietà dei capitalismi, soprattutto quando è interpretata come identificazione di un sistema chiuso in una prospettiva funzionalistica, completamente coerente e votato necessariamente alla propria riproduzione, non deve fare dimenticare il merito di questo approccio di avere colto la possibilità che le istituzioni rappresentino risorse utili per gli attori, né portarci a considerare del tutto irrilevanti le differenze istituzionali, che pure ci sono e rimangono, anche secondo l'analisi di Lucio Baccaro. Non credo si possa ritenere che i diversi assetti istituzionali oggi presenti nel panorama delle relazioni industriali europee possano essere considerati meri «equivalenti istituzionali». Mi sembra che questo riproporrebbe un funzionalismo simile a quello della teoria della varietà dei capitalismi, di segno opposto, ma con gli stessi problemi di fondo.

Inoltre, non bisogna dimenticare che nell'ambito delle relazioni industriali la distinzione fra «forma» e «sostanza» è ancora meno giustificata che in altri ambiti. Le relazioni industriali sono essenzialmente un processo dinamico e intrinsecamente instabile per regolare il conflitto industriale, che rimane relativamente neutrale rispetto agli *output* (ossia alla natura dei compromessi che produce) e che considera gli *outcome* (ossia l'impatto sugli interessi rappresentati) come l'*input* della fase successiva di regolazione. Può essere quindi particolarmente complicato valutare la qualità delle relazioni industriali focalizzando l'attenzione sui suoi risultati.

Questa considerazione porta in primo piano un secondo elemento critico dell'articolo di Lucio Baccaro. L'analisi coglie nella «conversione istituzionale» l'aspetto qualificante della fase di trasformazione attuale delle relazioni industriali europee. Secondo l'autore anche la continuità nasconde il cambiamento, nella misura in cui processi tradizionali svolgono un ruolo favorevole all'affermazione dei meccanismi di mercato. Gli esempi sono molti: dalla politica dei redditi negli anni novanta in Italia, che avrebbe consentito la moderazione salariale e lo spostamento della distribuzione della ricchezza prodotta a favore delle imprese, all'affermazione in Germania delle clausole di apertura e dei contratti firmati dai *betriebsrat* (consigli di impresa), che contribuirebbero al rafforzamento delle appartenenze aziendali e degli interessi «particolaristici» dei lavoratori e delle lavoratrici delle singole imprese, a discapito delle identità e degli interessi «di classe».

Ma in questa analisi l'elemento valutativo è preponderante. E gli stessi «fatti» possono a volte consentire interpretazioni molto diverse. Così Thomas Haipeter (2011) considera lo spostamento verso i contratti firmati dai consigli di impresa un possibile strumento di rivitalizzazione del sindacalismo tedesco, mostrando come le associazioni imprenditoriali «senza obbligo di applicazione del contratto collettivo» siano di solito un espediente organizzativo per reclutare associati al di fuori del tradizionale bacino di raccolta, in particolare fra le piccole imprese, e solo raramente diventino uno strumento di pressione nei confronti del sindacato, tramite la minaccia credibile di *exit* delle imprese associate dal sistema contrattuale. Il coordinamento e il controllo sindacali della contrattazione realizzata dai consigli di impresa sono aumentati negli ultimi anni, ad esempio nel settore metalmeccanico, grazie ad alcune linee guida introdotte nel 2005, che attribuiscono un ruolo rilevante al sindacato nell'approvazione e nella negoziazione degli accordi. Ciò ha prodotto una standardizzazione degli accordi e la professio-

nalizzazione del processo negoziale, con la riduzione sostanziale delle deroghe incontrollate (Haipeter, 2011, p. 185). Inoltre, le concessioni non sono unilaterali, ma vi è un elemento di scambio, solitamente nella forma di garanzie occupazionali (temporanee) e di impegni a investire, ma anche di benefici riservati agli iscritti alla Ig Metall e di nuovi diritti collettivi, con un miglioramento sensibile della qualità delle condizioni previste per le deroghe contrattuali (pp. 186-187). Infine, lo spostamento verso il livello aziendale consente nuove strategie di coinvolgimento dei lavoratori e delle lavoratrici, che favoriscono la rivitalizzazione del sindacato (pp. 189-191).

In modo simile, le trasformazioni dei sistemi di regolazione del lavoro in Svezia (e nei paesi nordici) possono essere lette come un rinnovamento del coinvolgimento sindacale, piuttosto di un suo tendenziale superamento. Secondo Jon Erik Dølvik (2009), il sistema di relazioni industriali nordico, fortemente radicato nei luoghi di lavoro, ha consentito di ri-orientare la contrattazione collettiva «verso questioni relative all'offerta, quali la produttività, la formazione delle competenze e la riorganizzazione del lavoro e della produzione», e le regole «hanno incoraggiato gli attori presenti all'interno dell'impresa a discutere deroghe agli standard nazionali, fornendo incentivi alla flessibilità negoziata» (p. 224). In questo modo, il rafforzamento del mercato non ha indebolito il sistema di relazioni industriali. Anzi, la capacità del sistema di sostenere il cambiamento ha ridotto le pressioni esercitate da imprenditori e governi a favore di una riforma radicale del mercato del lavoro e delle relazioni industriali. I datori di lavoro continuano a preferire la de-regolamentazione, ma «alla fine sembrano aver scoperto che le regole di riferimento, i criteri e le clausole di tregua sindacale stabiliti dagli accordi collettivi forniscono un ambiente favorevole per la flessibilità negoziata e lo sviluppo delle politiche di gestione delle risorse umane nelle imprese» (p. 228).

Anche il caso francese si presta a interpretazioni differenti rispetto a quelle proposte nell'articolo. La moltiplicazione di istanze di rappresentanza sui luoghi di lavoro non strettamente sindacali e la previsione di forme di contrattazione che non passano direttamente attraverso il sindacato, ma che utilizzano procedure di delega, contribuiscono a costruire presidi nei luoghi di lavoro che possono essere attivati per estendere la presenza delle organizzazioni di rappresentanza di lavoratori e lavoratrici. L'esperienza dei dipendenti delegati nel caso della contrattazione sulla riduzione dell'orario di lavoro ha rappresentato una specie di sperimentazione in questa direzione,

che non ha però portato molti risultati per le organizzazioni sindacali. L'introduzione di regole sulla verifica della rappresentatività, che fanno riferimento ai risultati delle elezioni dei *comité d'entreprise* (consigli di impresa) o dei delegati del personale, a partire dal 2012 si annuncia, però, una riforma che può portare a un'effettiva rivitalizzazione dell'attivismo e della presenza sindacale nei luoghi di lavoro, e che potrebbe ridefinire i rapporti fra sindacati e forme di rappresentanza non-sindacali. Da questo punto di vista, il superamento del sistema della rappresentatività «per decreto» – e del protagonismo statale nella regolazione del lavoro – rappresentano sicuramente un recupero di spazio da parte degli attori delle relazioni industriali, che dovranno dimostrare di saperlo occupare, e non può essere considerato un elemento di indebolimento della regolazione collettiva del lavoro, semmai un richiamo alla responsabilità degli attori sindacali. Del resto, non si può dare per scontato nemmeno per il recente passato che, «poiché le forme di rappresentanza dei lavoratori non sindacali sono generalmente più deboli e meno indipendenti dal management dei sindacati, il risultato probabile sono accordi che riflettono gli interessi dei datori di lavoro più di quelli dei lavoratori» (Baccaro, *infra*, pp. 13-ss).

Questi brevi riferimenti ad analisi alternative delle recenti vicende del sindacalismo tedesco, nord-europeo e francese, non pretendono di ribaltare la valutazione dei trend complessivi, che appaiono evidenti, ma vogliono solo mettere in luce la pluralità delle esperienze di trasformazione del movimento sindacale, sottolineando che le traiettorie di modifica non sono scontate. Allo stesso tempo confermano la solidità di una delle tesi fondamentali dell'articolo, ossia la presenza di spazi di autonomia per gli attori all'interno dei sistemi istituzionali, il cui ruolo è prevalente rispetto alle capacità di influenza della «struttura» istituzionale. Tuttavia, richiamano la nostra attenzione sul fatto che, malgrado il cambiamento nei rapporti di forza, gli attori continuano a essere almeno due: se le imprese possono cercare di affermare i propri interessi (e magari di trasformarli in «bisogni oggettivi», giustificati dalla «realtà economica»), allo stesso modo il sindacato può sfruttare alcuni elementi istituzionali (come le prerogative dei consigli di impresa in Germania) per trovare nuove modalità di coordinamento del sistema contrattuale e di mobilitazione e coinvolgimento di lavoratori e lavoratrici. Anche se le imprese possono legittimamente considerare le istituzioni delle relazioni industriali un vincolo piuttosto che una risorsa, non c'è dubbio che le regole costituiscano un sostegno importante all'azione sindacale.

Se queste cautele valgono per l'interpretazione degli studi di caso, nell'ambito della sezione quantitativa dell'articolo, non appare del tutto chiaro il contributo specifico dell'analisi fattoriale. Da un lato, le stesse argomentazioni potevano essere probabilmente proposte utilizzando direttamente le tendenze nei livelli di alcuni indicatori di base; dall'altro, il dato che un fattore sia costituito da una sola variabile, il tasso di conflittualità, sembra confermare la scarsa capacità di evidenziare dimensioni sottostanti una pluralità di variabili (il vero valore aggiunto di un'analisi di questo tipo). A questo va aggiunto che il livello di conflittualità è un indicatore ambiguo delle condizioni di un sistema di relazioni industriali, in quanto può indicare sia la debolezza dell'attore sindacale sia la piena efficacia del sistema negoziale di composizione degli interessi divergenti di imprese e lavoro, quindi la forza delle relazioni industriali. Tale ambiguità amplifica, di nuovo, il ruolo dell'interpretazione soggettiva dei dati.

Con queste qualificazioni, l'articolo di Lucio Baccaro presenta un'analisi interessante e articolata della situazione delle relazioni industriali nei paesi europei. Fra gli aspetti positivi vi sono sicuramente la critica di una visione consolatoria e ottimistica delle prospettive delle relazioni industriali in Europa, nonché un'ulteriore segnalazione della difficoltà di considerare le istituzioni socio-economiche del capitalismo contemporaneo quali sistemi coerenti e «funzionali», composti di elementi che si rafforzano e sostengono a vicenda, come sembra a volte fare l'approccio della varietà dei capitalismi. L'attenzione alle dinamiche dei sistemi istituzionali e al ruolo degli attori come promotori di cambiamento, anche all'interno di assetti apparentemente stabili, sono ulteriori contributi importanti alla riflessione sulle relazioni industriali presenti nell'articolo.

Tuttavia non bisogna trascurare che le relazioni industriali sono fortemente radicate nel mercato poiché, da un lato, i rapporti di forza fra le parti sono influenzati dalle condizioni del mercato del lavoro, dall'altro, i contenuti economici e normativi della regolazione congiunta tengono conto delle strategie organizzative e imprenditoriali dei datori di lavoro, così come sono state portate nel processo negoziale, contribuendo a definire il contesto nel quale si sviluppano le scelte operative. Ciò significa che non ci deve stupire che le trasformazioni nel mercato del lavoro e nelle strategie imprenditoriali portino modifiche rilevanti nelle forme e nei contenuti delle relazioni industriali. Se l'ambiente diventa più competitivo, allora anche le relazioni industriali, con tutti i limiti e le qualificazioni del caso, diventeranno più sensibili al-

le pressioni concorrenziali e tenderanno a riflettere più da vicino le condizioni dei mercati e della competitività, allo stesso modo per cui non ci stupiamo che le relazioni di lavoro cambino nel momento in cui un servizio fornito in precedenza in regime di monopolio da una pubblica amministrazione viene fornito da una pluralità di operatori in un mercato liberalizzato.

Ma questo non significa necessariamente che ci sia una «convergenza neo-liberale». Più semplicemente, come afferma Lucio Baccaro, le relazioni industriali sono un luogo di cambiamento influenzato da molteplici fattori, quali le caratteristiche dei mercati e l'intervento dello Stato, e alla fine sono gli attori a costruire i sistemi di relazioni industriali interagendo in modo strategico. Non dimentichiamo che il sindacato industriale, il protagonista delle relazioni industriali del Novecento, è nato dalla «grande trasformazione» delle economie liberali del XIX secolo. Forse è ancora troppo presto per parlare di convergenza.

### Riferimenti bibliografici

- Dølvik J.E. (2009), *Percorsi nordici di trasformazione del mercato del lavoro*, in *Stato e Mercato*, 86, pp. 217-234.
- Haipeter T. (2011), «Unbound Employers» *Associations and Derogations: Erosion and Renewal of Collective Bargaining in the German Metalworking Industry*, in *Industrial Relations Journal*, 42, 2, pp. 174-194.
- Hall P.A., Soskice D. (a cura di) (2001), *Varieties of Capitalism: the Institutional Foundations of Comparative Advantage*, Oxford, Oxford University Press.