

# Nuovi attori, temi e conflitti: le relazioni industriali nel settore pubblico dopo la crisi finanziaria

**Maarten Keune e Marcello Pedaci**

RPS

*Numerosi studi hanno messo in evidenza l'intensificarsi delle pressioni sulle relazioni di lavoro del settore pubblico, soprattutto dopo la crisi finanziaria. L'articolo, basato sui risultati di un progetto internazionale di ricerca, esamina i cambiamenti avvenuti, dalla crisi del 2008, nelle relazioni industriali nei sotto-settori della scuola primaria e degli ospedali, proponendo una comparazione tra cinque paesi europei (Danimarca, Paesi Bassi, Francia, Italia e Spagna). I risultati evidenziano diverse tendenze*

*generali; insieme alla crescita dell'unilateralismo, una maggiore frammentazione della rappresentanza, con l'emergere di sindacati di mestiere e occupazionali, e una maggiore conflittualità; ma si osservano anche maggiori investimenti per alleanze e coalizioni con movimenti sociali e organizzazioni della società civile. E in tale ambito, l'erosione della qualità dei servizi pubblici è diventata una questione centrale nelle richieste dei sindacati, che enfatizzano il legame tra questa e la buona qualità del lavoro dei dipendenti pubblici.*

## 1. Introduzione

Da alcuni decenni, in quasi tutti i paesi europei, il settore pubblico è sotto pressione per ridurre i suoi costi e le risorse a esso destinate. Mentre fino agli anni '70 la sua crescita era vista come un segno di sviluppo, dal decennio successivo la visione dominante è cambiata; il debito pubblico è aumentato e la spesa pubblica è stata sottoposta a stretto controllo, portando a una situazione di «austerità permanente» (Pierson, 1998). Nello stesso tempo, il programma del *New public management* (Npm), con le sue raccomandazioni organizzative e gestionali, quali privatizzazione, decentramento, introduzione di meccanismi di mercato o quasi-mercato nella fornitura dei servizi, tra cui l'esternalizzazione, ha conquistato l'Europa, anche se in misura diversa e in modi diversi nei vari paesi (Walsh, 1995; Ridley, 1996; Bach e Bordogna, 2011; Pollitt e Bouckaert, 2011). Dopo la crisi finanziaria le pressioni per il contenimento dei costi si sono notevolmente rafforzate e con esse le spinte

verso misure di austerità, mercatizzazione, ecc. (Streeck, 2014; Van Gyes e Schulten, 2015), in particolare nei paesi dell'Europa meridionale, più dipendenti dal sostegno finanziario esterno e con più stringenti esigenze di controllo della finanza pubblica (Pavolini e al., 2015). Tali pressioni hanno portato a riforme e ulteriori – e spesso più rilevanti – «tagli» alla spesa per le diverse aree/attività del settore pubblico, dalla scuola all'amministrazione centrale dello Stato. E da più parti si avanzano preoccupazioni per gli effetti negativi sul modello sociale europeo (Herrmann, 2017) e sulla disponibilità e qualità dei servizi pubblici e per il rischio di maggiori *gaps* di protezione sociale, vulnerabilità e disuguaglianze (Heidenreich, 2016).

Le misure di austerità approvate negli ultimi anni e le riforme relative al pubblico impiego in generale o a specifiche aree/attività hanno ovviamente avuto effetti anche sui livelli di occupazione, sulla qualità del lavoro e sulle relazioni industriali nel settore pubblico. Le ricerche hanno evidenziato innanzitutto la perdita di posti e la contrazione del personale, ma anche la stagnazione o il declino delle retribuzioni, il deteriorarsi di altre condizioni, l'aumento dell'unilateralismo, l'indebolimento del dialogo sociale, la marginalizzazione dei sindacati e la riduzione del loro ruolo nella *governance* del settore (Glassner, 2010; Glassner e Keune, 2012; Bordogna e Pedersini, 2013; European Commission, 2013; Culpepper e Regan, 2014; Bach e Bordogna, 2016), con una netta inversione di tendenza rispetto agli anni precedenti (Bordogna, 2008). Cambiamenti agevolati dal diffondersi di un atteggiamento meno benevolo – o più conflittuale – verso i sindacati e dalle spinte per ridurre le loro prerogative (Gumbrell-McCormick e Hyman, 2013; Marginson, 2015). Permangono ancora differenze tra paesi nelle dinamiche dell'occupazione, della qualità del lavoro e delle relazioni industriali nel settore pubblico, ma si osservano crescenti convergenze, a partire dalla maggiore esposizione alle pressioni esterne, internazionali, non solo dell'Ue, ma anche dei mercati finanziari (Schulzen and Müller, 2012; Gottschall e al., 2015; Keune, 2015; Bach e Bordogna, 2016). In tale quadro, alcuni studi hanno esaminato – più spesso con analisi su singoli paesi – le risposte dei lavoratori e delle loro organizzazioni ai cambiamenti in atto, ovvero al deteriorarsi delle relazioni e condizioni di lavoro, evidenziando l'aumento della conflittualità, delle mobilitazioni e delle proteste (Vandaele, 2011; European Commission, 2013; Vaughan-Whitehead, 2013; Schmidt e al., 2019).

L'articolo intende contribuire a tale dibattito sui cambiamenti nelle relazioni industriali nel settore pubblico dopo la crisi finanziaria, osser-

vando anche le strategie implementate dai sindacati per influenzare le trasformazioni del settore e in particolare i livelli e la qualità dell'occupazione; strategie sempre vincolate dalle scelte dei datori di lavoro e dalle politiche (Gumbrell-McCormick e Hyman, 2013; Simms, 2017). L'analisi si concentra su due specifici comparti della pubblica amministrazione, la sanità (in particolare gli ospedali) e la scuola (in particolare la scuola primaria), e propone una comparazione tra cinque paesi europei: Danimarca, Paesi Bassi, Francia, Italia e Spagna. Essa si basa sui risultati del progetto internazionale di ricerca *Bargaining and Social Dialogue at the Public Sector* (Barsop) (si veda Keune e al., 2020). Tale analisi e la riflessione sui suoi risultati appaiono ancor più interessanti in questo momento, in cui la pandemia di Covid-19 se da un lato ha reso evidente l'importanza del settore pubblico e dei lavoratori che lo fanno funzionare, dall'altro minaccia ulteriori deterioramenti sia dei livelli di occupazione che delle condizioni di lavoro per vari segmenti della forza lavoro. Nelle pagine successive, dopo aver brevemente illustrato la ricerca e la sua metodologia, discuteremo i principali risultati sui cambiamenti delle relazioni industriali nei sotto-settori considerati.

## 2. La ricerca

Come anticipato, l'articolo si basa sui risultati del progetto internazionale di ricerca *Barsop*<sup>1</sup>. La ricerca è stata condotta in vari paesi europei e si è focalizzata su più sotto-settori pubblici. Il materiale empirico usato per l'analisi qui presentata proviene dunque da studi di caso realizzati all'interno di diversi contesti nazionali; questi sono stati condotti tra il 2016 e il 2018. Per la loro realizzazione sono stati utilizzati più metodi e tecniche di indagine: si è proceduto innanzitutto con un'ampia e approfondita analisi di documenti (legge e altri documenti di istituzioni pubbliche, contratti collettivi, verbali, documenti ufficiali, pagine web e di social network degli attori sociali, in particolare dei sindacati), statistiche di vari fonti, nazionali e internazionali, rapporti di ricerca. Tale materiale è stato integrato con interviste semi-strutturate a sindacalisti dei diversi paesi coinvolti, soprattutto di livello nazionale e dei sotto-settori pubblici esaminati, identificati per la loro posizione e responsabilità e/o per la loro conoscenza di (e coinvolgimento in) specifiche iniziative.

<sup>1</sup> Il progetto è stato finanziato dalla Commissione europea, Dg Occupazione, affari sociali e inclusione, e coordinato dall'*Amsterdams Instituut voor ArbeidsStudies* (Aias) dell'Università di Amsterdam.

Inoltre, si sono realizzate alcune interviste a studiosi ed esperti. In totale, nei paesi qui presi in esame, sono state condotte 52 interviste. L'analisi che proponiamo si focalizza su Danimarca, Paesi Bassi, Francia, Italia e Spagna: questi cinque paesi presentano caratteristiche diverse in termini di regimi di welfare e relazioni industriali nel settore pubblico (Bordogna e Pedersini, 2013; Bach e Bordogna, 2016), ma tutti sono stati colpiti dagli effetti della crisi finanziaria e in tutti sono state implementate misure di austerità, con implicazioni per il pubblico impiego, sia pure con alcune differenze a seconda della gravità della situazione e delle pressioni esterne. In tali contesti, l'analisi considera due sotto-settori, che in tutti i paesi comprendono una parte rilevante dell'occupazione nel settore pubblico: la sanità (in particolare gli ospedali) e la scuola (in particolare la scuola primaria); e si concentra sul personale dedicato alle funzioni *core* (medici e infermieri, insegnanti). La sindacalizzazione, in questi sotto-settori, come storicamente in tutta la pubblica amministrazione, è da sempre più elevata che nel settore privato (da più dell'80% in Danimarca, a circa il 50% in Italia, a percentuali tra il 25% e il 30% in Francia, Spagna e Paesi Bassi) (cfr. Keune e al., 2020; Visser, 2019). Rispetto al settore privato, si ha però una maggiore frammentazione della rappresentanza, con la presenza di numerose organizzazioni di mestiere e occupazionali (European Commission, 2013), una tendenza storica nel settore pubblico (Bordogna, 1994). I processi di «privatizzazione» delle relazioni di lavoro hanno progressivamente esteso il ruolo della contrattazione collettiva, sia pure con importanti variazioni tra paesi (Bordogna e Neri, 2011; Bach e Bordogna, 2016), che ha ovunque una copertura abbastanza elevata tra il 90% e il 100%.

### *3. Occupazione e condizioni di lavoro sotto pressione: le principali preoccupazioni dei sindacati*

Vari studi hanno evidenziato la riduzione dei livelli di occupazione nel settore pubblico – scuola primaria e ospedali inclusi – collegata a riforme e misure di austerità approvate dopo la crisi finanziaria (European Commission, 2013; Bach e Bordogna, 2016). E questo è uno dei principali temi affrontati anche dai sindacati, che insistono sul moltiplicarsi delle situazioni di carenza di personale e sulle loro ricadute sulla qualità del lavoro<sup>2</sup>. Tra le ripercussioni di «tagli» e vincoli alla spesa pub-

<sup>2</sup> Va osservato che negli anni più recenti, in vari paesi, inclusa l'Italia, si è registrato

-blica si pone in evidenza innanzitutto l'aumento del ricorso a contratti di lavoro a termine, soprattutto in Francia, Italia e Spagna, dove più stringenti sono stati i limiti alle nuove assunzioni (Molina e Godino, 2020; Pedaci e al., 2020; Ramos Martín, 2020). In Spagna e Italia si sono manifestati per altro vari abusi delle occupazioni «a scadenza», incluso l'uso reiterato e continuativo di contratti a tempo determinato, condannato anche dalla Corte di giustizia europea. Queste tendenze si accompagnano alla stagnazione o al declino delle retribuzioni – preoccupazione comune a tutti i sindacati, anche se di più nei paesi mediterranei e nel sotto-settore scuola. In Spagna, i sindacati hanno fortemente denunciato la perdita (stimata) di circa il 15-20% delle retribuzioni degli insegnanti della scuola primaria dal 2008 al 2014 (Molina e Godino, 2020). Simili argomenti e iniziative si trovano anche in Italia; per esempio, la Flc-Cgil in un suo studio ha stimato una perdita di più del 10% delle retribuzioni degli insegnanti (sempre dal 2008 al 2014) e una perdita di potere di acquisto di quasi 9.000 euro (Pedaci e al., 2020).

Comune a tutti i sindacati dei paesi considerati – sia della scuola che della sanità – è anche la preoccupazione per l'intensificazione del lavoro, ossia l'aumento dei carichi, dei ritmi, la maggior pressione sui tempi di esecuzione delle prestazioni, spesso accompagnata da un allungamento delle ore di lavoro. Un fenomeno spesso confermato da indagini e studi scientifici (si vedano per esempio Pedaci, 2010; Muñoz e Antón, 2013; Dares, 2014; Caraker e al., 2015), che ha effetti rilevanti in termini di aumento di stress e *burnout*. Esso è connesso, da un lato, alle carenze di personale e, dall'altro, all'ampliamento di compiti e alle modifiche all'organizzazione del lavoro ispirate dai principi del Npm (come, ad esempio, quelle che hanno rafforzato i sistemi di valutazione delle performance, il controllo degli *outcomes*, la flessibilità funzionale). Il principale sindacato olandese del settore pubblico, Fnv, basandosi su un'indagine diretta, ha evidenziato che il 75% dei lavoratori degli ospedali ha accusato un aumento dell'intensità del lavoro (Stiller e Boonstra, 2020). La stessa cosa, in Danimarca, è stata evidenziata dal Dlf, il principale sindacato degli insegnanti, e dal Dsr, sindacato degli infermieri (Mailand e Larsen, 2020). Ma i temi indicati sono stati al centro di campagne e altre iniziative anche dei sindacati francesi, spagnoli, italiani. Considerando questi ultimi, si può menzionare, a titolo di esempio,

però un aumento dell'occupazione, soprattutto nella scuola. Per un esame dettagliato sul caso italiano si rinvia a Pedaci e al. (2020). E ulteriori nuove assunzioni sono state annunciate dopo l'esplosione della crisi del coronavirus, mentre scriviamo.

l'ampia campagna *#giustOrario*, che ha denunciato l'allungamento degli orari di lavoro di medici e infermieri, spesso in violazione delle regole europee. Collegato alle tendenze menzionate è poi il tema della riduzione della soddisfazione tra i lavoratori, della loro motivazione e dell'attrattività dell'impiego pubblico. Secondo un'indagine promossa dal sindacato olandese Fnv, il 50% dei lavoratori degli ospedali ha preso in considerazione la possibilità di cambiare lavoro (Stiller e Boonstra, 2020). E indicazioni simili emergono anche in Danimarca, in particolare per la scuola, e in Francia, dove i sindacati hanno spesso denunciato la «scarsa attrattività» delle condizioni di lavoro nella scuola pubblica e i crescenti problemi di reclutamento (Ramos Martín, 2020).

#### *4. Unilateralismo e conflittualità*

Come si è detto, la letteratura sulle relazioni di lavoro nel settore pubblico ha ampiamente evidenziato la progressiva riduzione del ruolo e della portata della contrattazione collettiva, sia a livello nazionale che decentrato, e delle prerogative sindacali dopo la crisi finanziaria, sottolineando lo spostamento verso un maggior unilateralismo del datore di lavoro (Glassner, 2010; Bordogna e Pedersini, 2013; European Commission, 2013; Bach e Bordogna, 2016). I risultati della ricerca confermano, in riferimento a scuola primaria e ospedali, sia il minor coinvolgimento dei sindacati nella definizione delle condizioni di lavoro, sia l'indebolimento di pratiche di consultazione per il disegno e l'implementazione delle politiche e riforme del periodo, spesso ispirate ai principi del Npm e sinergiche con le misure di austerità e i tagli alla spesa pubblica. Ciò è molto evidente nei paesi sottoposti a più forti pressioni per un aggiustamento economico e una riduzione del debito pubblico, come Spagna, Italia, ma anche Francia. In Spagna, per esempio, gli interventi sul sistema educativo della fine degli anni duemila, in particolare l'importante *Legge organica per il miglioramento della qualità dell'istruzione* (*Ley orgánica para la mejora de la calidad educativa*) del 2013, che hanno toccato vari aspetti dell'organizzazione della scuola (inclusi i contenuti formativi) e sempre finalizzati a rafforzare mercatizzazione, competizione e contenimento dei costi, sono stati approvati senza un reale confronto con i sindacati, come avvenuto invece negli anni precedenti (Molina e Godino, 2020). Lo stesso è accaduto in Italia, dove oltre ai ripetuti tagli a spesa e investimenti, si sono approvate importanti riforme: ne è un esempio la cosiddetta *Riforma Gelmini* della scuola, che ha innalzato la

dimensione massima delle classi, modificato l'organizzazione della didattica, ridotto il tempo scuola, contribuendo al declino dei livelli di occupazione e della qualità del lavoro; ma anche la riforma *Buona scuola*, approvata dal governo di centro-sinistra (Pedaci e al., 2020). In Francia i sindacati parlano di «pseudo-dialogo sociale» in merito a interventi che hanno comportato cambiamenti rilevanti anche su carichi e altre condizioni di lavoro, come per esempio quelli che hanno aumentato la dimensione delle classi, introdotto nuovi temi/programmi e nuovi compiti per gli insegnanti (Ramos Martín, 2020). Tuttavia, un indebolimento del confronto con i sindacati si può osservare anche negli altri paesi, con prassi più consolidate di dialogo sociale. Nei Paesi Bassi, in entrambi i sotto-settori presi in esame, si è intensificato il confronto solo con alcuni *stakeholders* – datori di lavoro, gruppi professionali, organizzazioni di utenti/pazienti – ma non con i lavoratori e i loro rappresentanti, che parlano di «tagli silenziosi» (Stiller e Boonstra, 2020). Similmente, in Danimarca i sindacati lamentano di essere stati coinvolti in ritardo, a decisione prese, o di essere stati coinvolti solo nel monitoraggio delle riforme. Esemplificativi sono gli interventi, connessi alla *Riforma della scuola elementare* (*Folkeskole reformen*) del 2013, che hanno ridotto il ruolo della contrattazione collettiva nella regolazione degli orari di lavoro degli insegnanti, rafforzando le prerogative dei dirigenti (Hansen e Mailand, 2015), e hanno introdotto nuovi obblighi per il personale scolastico, portando – come è stato sostenuto – un peggioramento delle condizioni lavorative (Mailand and Larsen, 2020).

L'indebolimento del dialogo sociale e delle negoziazioni collettive, delle possibilità di partecipare ai processi di definizione delle politiche, l'aumento dell'unilateralismo, la crescente insoddisfazione per il deteriorarsi delle condizioni di lavoro hanno portato a un incremento delle tensioni e dei conflitti da parte dei lavoratori e delle loro rappresentanze, interrompendo spesso precedenti relazioni collaborative; e questo è uno degli sviluppi più rilevanti delle relazioni industriali nei due comparti considerati e più in generale nel settore pubblico (Keune e al., 2020). Tale conflittualità si è rivolta soprattutto contro i rispettivi governi (o i ministeri), ma sovente anche contro gli enti pubblici nei territori (regioni, comuni, direzioni scolastiche, ecc.) e le singole organizzazioni. Ma qualche volta i lavoratori hanno agito in coalizione con queste ultime, chiedendo più fondi e normative diverse. Più spesso però hanno collaborato, come diremo meglio in seguito, con organizzazioni della società civile. Le proteste hanno assunto una varietà di forme: campagne di informazione, eventi pubblici, *flash mobs*, scioperi;

spesso con un massiccio uso delle tecnologie, in tutte le fasi e integrate con mezzi e modalità tradizionali. Oggetto principale delle mobilitazioni è stato il deterioramento dei salari, delle condizioni di lavoro, in particolare dei carichi e dell'organizzazione del lavoro, ma anche l'abuso di lavoratori con contratti a termine; temi collegati alle misure di austerità, ai tagli alla spesa e al declino dell'occupazione. Negli anni più recenti è diventato centrale il tema della qualità dei servizi, come spiegato nel paragrafo seguente.

A titolo di esempio si possono menzionare la campagna *Fai la scuola giusta*, lanciata dalla Flc-Cgil nel 2014, che ha largamente utilizzato il web, i social network, YouTube. Sfociata nel ciclo di proteste a cui hanno aderito tutti i principali sindacati italiani e culminato, nel maggio 2015, in uno dei più grandi scioperi del comparto scuola, con la partecipazione di circa il 65% dei lavoratori (Pedaci e al., 2020). E si possono menzionare le ondate di proteste organizzate da *Marea verde* e *Marea blanca* in Spagna, a cui hanno aderito i sindacati e di cui diremo meglio in seguito; la serie di scioperi nazionali in Francia, a partire dal 2008, che hanno coinvolto spesso tutti i principali sindacati e tutti i dipendenti pubblici. In Danimarca, la conflittualità è aumentata meno rispetto agli altri paesi esaminati, ma anche in questo caso c'è stato un incremento, con punte inconsuete e assai elevate nella scuola (Mailand, 2016) e con costi (anche economici, per sostenere le mobilitazioni) importanti per i sindacati, che hanno indotto a rafforzare le iniziative per l'unità sindacale e verso ampie coalizioni (Mailand e Larsen, 2020). Le mobilitazioni hanno ottenuto risultati parziali; in alcuni casi sono riuscite ad attenuare i tagli alla spesa, spesso in collaborazione con gli enti locali, o a influenzare almeno l'implementazione delle riforme: in Danimarca, per esempio, i conflitti sulla questione degli orari degli insegnanti hanno portato alla sottoscrizione di accordi decentrati che hanno, almeno in parte, ridotto la discrezionalità dei dirigenti; in Italia, l'ampia mobilitazione contro la Riforma Gelmimi è riuscita a limitare molto l'applicazione, nei singoli istituti scolastici, del «taglio» del tempo scuola, che avrebbe portato a un'ulteriore riduzione del personale.

## 5. Nuovi attori, tentativi di alleanze, nuovi temi

Le tendenze sopra menzionate (maggiore unilateralismo e crescente insoddisfazione dei lavoratori) hanno comportato altri cambiamenti nelle relazioni industriali, incluso l'emergere di nuovi attori e coalizioni. In

primo luogo, sono cresciuti e/o si sono rafforzati, in termini di *membership* e capacità di influenza, i sindacati di mestiere od occupazionali, spesso semplici associazioni professionali con funzione di *lobbying* sul potere politico (caso molto frequente tra i medici). Questi hanno approfittato dei risultati modesti dei sindacati tradizionali, spesso accusati di essere troppo accomodanti, e dell'insoddisfazione dei lavoratori, proponendo in genere iniziative più radicali e conflittuali per tutelare gli interessi dei loro membri. Ne è derivato un aumento della frammentazione della rappresentanza del lavoro, soprattutto in quei paesi in cui era già abbastanza elevata. In Italia, il numero di organizzazioni che hanno partecipato alle elezioni delle Rappresentanze sindacali unitarie (Rsu) è cresciuto, arrivando a più di 100 nella sanità e a più di 170 nel comparto che comprende anche la scuola primaria (cfr. Bordogna e Pedersini, 2019)<sup>3</sup>. Lo stesso è accaduto in Spagna, dove, oltre alla presenza dei sindacati «nazionalisti», nelle ultime elezioni dei delegati, in entrambi i sotto-settori esaminati, i sindacati occupazionali hanno registrato una costante crescita (cfr. Alós e al., 2015). In Danimarca e nei Paesi Bassi sono cresciute molto le associazioni professionali, ma anche i sindacati occupazionali, in genere di piccole dimensioni, in particolare nel settore sanitario, per la rappresentanza di medici e più spesso di infermieri.

In secondo luogo, il quadro delle mobilitazioni contro le misure di austerità, i tagli alla spesa pubblica, le riforme della scuola e dei servizi ospedalieri ha visto il protagonismo di movimenti sociali, organizzazioni della società civile, organizzazioni di utenti (associazioni di genitori/studenti, consumatori, pazienti, malati, ecc.), nate al di fuori dei sindacati e spesso distanti da essi. Tali attori hanno evidenziato un progressivo declino della disponibilità e qualità dei servizi pubblici, collegato anche alla riduzione del personale di scuole e ospedali e al peggioramento delle condizioni di lavoro. E su questi temi si sono ampiamente mobilitati, con vari tipi di iniziative. In tutti i paesi i sindacati, almeno quelli più rappresentativi, hanno cercato alleanze con tali movimenti e organizzazioni. Si può menzionare, per esempio, nel contesto spagnolo, il movimento *Marea verde*, per la scuola, e *Marea blanca*, per la

<sup>3</sup> Come emerge dagli accertamenti dell'Aran sulla rappresentatività, ciò non si è tradotto però in un incremento significativo di organizzazioni ammesse ai tavoli negoziali. Queste, come stabilito dalla legge 396/1997, devono avere una rappresentatività non inferiore al 5% come media tra percentuale di deleghe e percentuale di voti ottenuti alle elezioni delle Rsu.

sanità. Il primo è sorto nel 2011 contro il taglio di più di 3.000 lavoratori temporanei della scuola, ma la sua protesta si è subito estesa a tutta la politica per il sistema educativo, lanciando *Piattaforma statale per la scuola pubblica* (*Plataforma estatal por la escuela pública*): ne fanno parte associazioni studentesche, di genitori, gruppi di insegnanti, associazioni di consumatori e hanno aderito anche i principali sindacati. *Marea blanca* si è sviluppata nel 2012, nella regione di Madrid, contro le iniziative per privatizzare alcuni ospedali dell'area, ma poi si è estesa a tutto il territorio e a temi più generali, coinvolgendo diversi tipi di organizzazioni. Rispetto al precedente, qui i sindacati (CcOo, Ugt, ma anche sindacati di mestiere e occupazionali) hanno avuto un ruolo più proattivo e importante, come dimostrano i due scioperi generali organizzati nel 2012 e nel 2013 (Molina e Godino, 2020). Un altro esempio è la coalizione *Scuola primaria in azione* (*Po in actie*) nei Paesi Bassi, emersa nel 2016, a cui hanno aderito molteplici gruppi e associazioni di insegnanti per protestare contro le politiche del governo e il peggioramento delle condizioni di lavoro nella scuola primaria. I sindacati hanno anch'essi aderito alla coalizione, supportandola e contribuendo a organizzare una serie di scioperi nazionali e regionali: nel 2019, dopo intense mobilitazioni il governo è intervenuto sui carichi di lavoro degli insegnanti, ma non sui livelli di retribuzione (Stiller e Boonstra, 2020). Alleanze e colazioni tra sindacati e altri soggetti, anche se meno strutturate e durature, si osservano anche negli altri paesi, sorte per protestare contro specifiche riforme e più spesso in occasione di grandi mobilitazioni (come quelle sopra menzionate in Italia e Francia).

Una terza tendenza comune – collegata alle precedenti – è che sempre più spesso, e comunque più che nel passato, argomento centrale dei vari tipi di iniziativa dei (vecchi e nuovi) sindacati dei sotto-settori considerati è stata la riduzione della disponibilità e qualità dei servizi pubblici. E si è insistito sul ruolo determinante avuto dall'erosione dell'occupazione e delle condizioni di lavoro; si è enfatizzata in altri termini la connessione tra «buoni lavori» e buoni livelli delle prestazioni sanitarie e della scuola primaria per tutti i cittadini. Nello specifico, i sindacati hanno sottolineato i rischi derivanti dai tagli e dalle conseguenti carenze di personale, dall'intensificazione del lavoro, dai carichi eccessivi, dall'incremento dello stress, dalla mancanza di tempo per svolgere in modo adeguato i propri compiti, dalle minori possibilità di formazione. Su tale connessione i sindacati hanno trovato alleanze e convergenze con movimenti sociali e organizzazioni della società civile e le loro iniziative hanno spesso ottenuto forte risonanza sui mass-media. Esempi

sono le campagne del Dsr, in Danimarca, sul rischio di errori o problemi nelle cure sanitarie derivanti dall'intensificazione dei ritmi (Mailand e Larsen, 2020); quelle dei sindacati olandesi della scuola sul peggioramento della qualità dell'istruzione a causa della riduzione del personale e dell'aumento dei carichi di lavoro (Stiller e Boonstra, 2020). In Francia, molte sono state – per fare altri esempi – le iniziative della Cgt su questi temi, soprattutto dal 2014, con svariati *flash mobs*, manifestazioni, campagne mediatiche (Ramos Martín, 2020). Lo stesso in Spagna, dentro le *mareas*, come ad esempio l'ampia campagna *Ora il pubblico (Abora lo Pùblico)* (Molina e Godino, 2020). In Italia, invece, si possono menzionare le campagne lanciate dai principali sindacati italiani, come *Salviamo la salute*, iniziata nel 2016, con vari tipi di iniziative (conferenze, eventi pubblici, punti di informazione, ecc.), a livello sia nazionale che regionale; o la più recente *Una sanità pubblica forte, di qualità, per tutti*, che ha visto il coinvolgimento, oltre che dei principali sindacati del comparto, di diverse organizzazioni della società civile a livello locale.

## 6. Conclusioni

L'analisi dei cambiamenti delle relazioni industriali, successivi alla crisi (e innescati dalle misure per contrastarla), nei sotto-settori scuola primaria e ospedali, ha evidenziato alcune tendenze comuni ai vari paesi. Ha innanzitutto confermato che differenti fattori – che includono le pressioni per il controllo della finanza pubblica, il prevalere del discorso sull'austerità permanente, le spinte dell'ideologia del Npm e quelle per la disintermediazione – hanno creato un contesto meno/poco favorevole alle relazioni industriali nel settore pubblico, come sottolineato da vari studi (European Commission, 2013; Bach e Bordogna, 2016). Nei paesi considerati, con riferimento a scuola primaria e ospedali, è emerso un aumento dell'unilateralismo, l'indebolimento del dialogo sociale e della contrattazione collettiva, una riduzione del ruolo dei lavoratori e delle loro rappresentanze nel disegno e nella implementazione delle politiche, incluse quelle con implicazioni rilevanti per il lavoro. Si tratta di traiettorie comuni, collegate a pressioni simili. Tuttavia, va specificato che tali traiettorie comuni non portano necessariamente a una convergenza dei sistemi di relazioni industriali dei diversi paesi/sotto-settori pubblici. Le differenze che essi mostravano prima della crisi (a partire da ruolo, potere e capacità di influenza dei sindacati) permangono. Insomma, le traiettorie comuni individuate hanno cambiato – e cambiano

– le relazioni industriali in tutti i paesi/sotto-settori, ma ciò non si traduce in una convergenza trasversale.

In tale quadro, i risultati dello studio evidenziano l'aumento della conflittualità, con una varietà di forme di protesta, rivolte soprattutto contro i governi, ma anche contro gli enti pubblici nei territori, le singole scuole, i singoli ospedali, realizzate in genere attraverso la congiunzione di vari strumenti e modalità operative. Dunque, si è modificata la tendenza degli anni precedenti verso un'estesa negoziazione collettiva e si sono interrotte o rovinate – con diversi gradi di gravità – relazioni collaborative, spesso di lunga data, sia a livello nazionale che all'interno delle singole organizzazioni. Inoltre, si è osservata una crescita della frammentazione della rappresentanza del lavoro a seguito dell'emergere e del rafforzamento di sindacati di mestiere od occupazionali, concentrati sulla tutela di gruppi, professioni, interessi particolari, che hanno approfittato del deteriorarsi delle relazioni tra le parti e della crescente insoddisfazione dei lavoratori.

Una tendenza comune che è emersa e si è rivelata particolarmente rilevante è l'intensificarsi dei tentativi sindacali, soprattutto dei sindacati tradizionali, più in difficoltà, di costruire alleanze con movimenti sociali e organizzazioni della società civile impegnati sui temi dei servizi pubblici. Nell'ambito di tale strategia, molteplici sono state le iniziative intraprese, con vari livelli di successo e continuità. Si può dire che i sindacati hanno reagito al declino della loro capacità di influenza investendo sulle risorse collaborative (o coalizionali), che in «tempi difficili» possono rappresentare una fonte importante di rinnovata forza, per rinvigorire la loro immagine e rafforzare il loro potere negoziale con le controparti (Gumbrell-McCormick e Hyman, 2013). Insieme a tale tendenza, ovunque, tra i principali sindacati, si è osservato anche un cambiamento nell'uso delle risorse «discorsive» o «comunicative» (Urban, 2012), con uno spostamento verso il tema dell'impatto delle politiche e riforme adottate nel settore pubblico – incluse quelle che hanno riguardato il lavoro – sulla disponibilità e qualità dei servizi, ossia sul diritto di tutti i cittadini a livelli adeguati di prestazioni; in altri termini, i sindacati hanno sostenuto con forza la connessione tra «buoni lavori» e buoni livelli di servizi pubblici.

Tuttavia, se tali strategie hanno consentito ai sindacati, almeno ai principali, di contenere il declino di densità organizzativa e reputazione nell'opinione pubblica, non hanno influenzato in modo significativo le politiche, scontrandosi con le scelte – spesso presentate come inevitabili – dei governi. E scuola primaria e ospedali – come altri sotto-settori

pubblici – hanno visto, oltre al deteriorarsi delle relazioni tra le parti, un declino dell’occupazione, un peggioramento delle condizioni di lavoro e della soddisfazione dei lavoratori. Ma la crescente preoccupazione delle organizzazioni dei lavoratori per la qualità dei servizi, condivisa da altri attori (movimenti sociali, organizzazioni della società civile, ecc.), aggiunge ulteriori importanti indicazioni sugli approcci e le politiche adottate dal datore di lavoro pubblico. Avvalora la tesi dell’inevitabile e forte connessione tra valorizzazione e miglioramenti del lavoro e progressi nella disponibilità e qualità dei servizi. L’emergenza sanitaria, collegata al diffondersi del Covid-19, esplosa mentre scriviamo, conferma tale argomento, rendendo quanto mai attuale la riflessione sul ruolo del lavoro, anche nel settore pubblico.

### *Riferimenti bibliografici*

- Alós R., Beneyto P., Jódar P., Molina O. e Vidal S., 2015, *La representación sindical en España*, Fundación 1º de Mayo, Madrid.
- Bach S. e Bordogna L., 2011, *Varieties of New Public Management or Alternative Models? The Reform of Public Service Employment Relations in Industrialized Democracies*, «The International Journal of Human Resource Management», vol. 22, n. 11, pp. 2281-2394.
- Bach S. e Bordogna L., 2016, *Public Service Management and Employment Relations in Europe: Emerging from the Crisis*, Routledge, Londra.
- Bordogna L., 1994, *Pluralismo senza mercato. Rappresentanza e conflitto nel settore pubblico*, FrancoAngeli, Milano.
- Bordogna L., 2008, *Moral Hazard, Transaction Costs and the Reform of Public Service Employment Relations*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 14, n. 4, pp. 381-400.
- Bordogna L. e Neri S., 2011, *Convergence towards an Npm Programme or Different Models? Public Service Employment Relations in Italy and France*, «International Journal of Human Resource Management», vol. 22, n. 11, pp. 2311-2330.
- Bordogna L. e Pedersini R., 2013, *Economic Crisis and the Politics of Public Service Employment Relations in Italy and France*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 19, n. 4, pp. 325-340.
- Bordogna L. e Pedersini R., 2019, *Relazioni industriali. L’esperienza italiana nel contesto internazionale*, il Mulino, Bologna.
- Caraker E., Høgedahl L.K., Jørgensen H. e Møberg R.J., 2015, *Fællesskabet før forskellene: Hovedrapport fra ApI III-projektet om nye lønmodtagerværdier og interesser*, Ftf e Lo, Copenaghen.

- Culpepper P. e Regan A., 2014, *Why Don't Governments Need Trade Unions Anymore? The Death of Social Pacts in Ireland and Italy*, «Socio-Economic Review», vol. 12, n. 4, pp. 723-745.
- Dares, 2014, *Conditions de travail: reprise de l'intensification du travail chez les salariés*, Ministère du Travail, Dares Analyses 049, Parigi.
- European Commission, 2013, *Industrial Relations in Europe 2012*, Publication Office of the European Union, Lussemburgo.
- Glassner V., 2010, *The Public Sector in the Crisis*, Etui Working Paper 2010.07, Bruxelles.
- Glassner V. e Keune M., 2012, *The Crisis and Social Policy: The Role of Collective Agreements*, «International Labour Review», vol. 151, n. 4, pp. 351-375.
- Gottschall K., Kittel B., Briken K., Tepe M., Streb S. e Hils S., 2015, *Public Sector Employment Regimes: Transformations of the State as an Employer*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.
- Gumbrell-McCormick R. e Hyman R., 2013, *Trade Unions in Western Europe: Hard Times, Hard Choices*, Oxford University Press, Oxford.
- Hansen N.W. e Mailand M., 2015, *New Challenges for Public Services Social Dialogue: National Report Denmark*, Faos Research Paper 142, Copenaghen.
- Heidenreich M. (a cura di), 2016, *Exploring Inequality in Europe: Diverging Income and Employment Opportunities in the Crisis*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Herrmann C., 2017, *Crisis, Structural Reform and the Dismantling of the European Social Model(s)*, «Economic and Industrial Democracy», vol. 38, n. 1, pp. 51-68.
- Keune M., 2015, *The Effects of the Eu's Assault on Collective Bargaining: Less Governance Capacity and More Inequality*, «Transfer: European Review of Labour and Research», vol. 21, n. 4, pp. 477-483.
- Keune M., Ramos Martín N.E., Mailand M. (a cura di), 2020, *Working under Pressure. Employment, Job Quality and Labour Relations in Europe's Public Sector since the Crisis*, Etui, Bruxelles.
- Mailand M., 2016, *Proactive Employers and Teachers' Working Time Regulation: Public Sector Industrial Conflicts in Denmark and Norway*, «Economic and Industrial Democracy», vol. 40, n. 3, pp. 682-699.
- Mailand M. e Larsen T., 2020, *Danish Public Sector Industrial Relations and Welfare Services in Times of Trouble*, in Keune M., Ramos Martín N.E., Mailand M., *Working under Pressure*, Etui, Bruxelles, pp. 73-107.
- Marginson P., 2015, *Coordinated Bargaining in Europe: From Incremental Corrosion to Frontal Assault?*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 21, n. 2, pp. 97-114.
- Molina O. e Godino A., 2020, *Industrial Relations in Deep Water: The Spanish Public Sector during the Crisis*, in Keune M., Ramos Martín N.E., Mailand M., *Working under Pressure*, Etui, Bruxelles, pp. 287-326.

- Muñoz R. e Antón J.I., 2013, *Those Were the Days, My Friend: The Public Sector and the Economic Crisis in Spain*, in Vaughan-Whitehead D., *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham, pp. 511-542.
- Pavolini E., León M., Guillén A. e Ascoli U., 2015, *From Austerity to Permanent Strain? The EU and Welfare State Reform in Italy and Spain*, «Comparative European Politics», vol. 13, n. 1, pp. 56-76.
- Pedaci M., 2010, *Organizzazione e qualità del lavoro*, in Carrieri M. e Damiano C., *Come cambia il lavoro: insicurezza diffusa e rappresentanza difficile*, Ediesse, Roma, pp. 67-143.
- Pedaci M., Betti M. e Di Federico R., 2020, *Employment and Industrial Relations under Downward Pressures in the Italian Public Sector*, in Keune M., Ramos Martín N.E. e Mailand M., *Working under Pressure*, Etui, Bruxelles, pp. 183-216.
- Pierson P., 1998, *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*, «Journal of European Public Policy», vol. 5, n. 4, pp. 539-560.
- Pollitt Ch. e Bouckaert G., 2011, *Public Management Reform: A Comparative Analysis*. NPM, Governance and the Neo-Weberian State, Oxford University Press, Oxford.
- Ramos Martín N.E., 2020, *Bargaining and Social Dialogue in the Public Sector in France: Between Transformation and Stability*, in Keune M., Ramos Martín N.E., Mailand M., *Working under Pressure*, Etui, Bruxelles, pp. 109-144.
- Ridley F., 1996, *The New Public Management in Europe: Comparative Perspectives*, «Public Policy and Administration», vol. 11, n. 1, pp. 16-29.
- Schmidt W., Müller A., Ramos-Vielba I., Thörnquist A. e Thörnqvist C., 2019, *Austerity and Public Sector Trade Union Power: Before and After the Crisis*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 25, n. 2, pp. 129-145.
- Schulzen T. e Müller T., 2012, *A New European Interventionism? The Impact of the New European Economic Governance on Wages and Collective Bargaining*, in Natali D. e Vanhercke B., *Social Developments in the European Union 2012*, Etui, Bruxelles, pp. 181-213.
- Simms M., 2017, *Unions and Job Quality in the UK: Extending Interest Representation within Regulation Institutions*, «Work and Occupations», vol. 44, n. 1, pp. 47-67.
- Stiller S. e Boonstra K., 2020, *Bargaining and Quality of Work under Increasing Strain: The Case of the Netherlands*, in Keune M., Ramos Martín N.E., Mailand M., *Working under Pressure*, Etui, Bruxelles, pp. 217-251.
- Streeck W., 2014, *The Politics of Public Debt: Neoliberalism, Capitalist Development and the Restructuring of the State*, «German Economic Review», vol. 15, n. 1, pp. 143-165.

- Urban H.J., 2012, *Crisis Corporatism and Trade Unions Revitalisation in Europe*, in Lehndorff S., *A Triumph of Failed Ideas*, Etui, Bruxelles, pp. 219-241.
- van Gyes G. e Schulten T., (a cura di), 2015, *Wage Bargaining under the New European Economic Governance. Alternative Strategies for Inclusive Growth*, Etui, Bruxelles.
- Vandaele K., 2011, *Sustaining or Abandoning «Social Peace»? Strike Development and Trends in Europe since the 1990s*, Etui Working Paper 2011.05, Bruxelles.
- Vaughan-Whitehead D. (a cura di), 2013, *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*, Edward Elgar, Cheltenham.
- Visser J., 2019, *Ictwss Database, Version 6.1*, Amsterdam Institute for Advanced Labour Studies, University of Amsterdam, Amsterdam.
- Walsh K., 1995, *Public Services and Market Mechanisms: Competition, Contracting and the New Public Management*, Palgrave Macmillan, Basingstoke.