

SOWELL

Social dialogue in welfare services



Employment relations, labour market and
social actors in the care services

Project financed by the European Commission

DG Employment, Social Inclusion & Affairs

Agreement number no. VS/2020/0242

Sintesi del progetto e dei risultati principali del caso italiano nel contesto europeo

Negli ultimi tre decenni, in Italia come in Europa, i servizi di cura alla persona, come i servizi per l'infanzia per bambini con meno di 6 anni (servizi 0-6) e quelli per anziani non autosufficienti, sono stati oggetto di grandi trasformazioni. Da una parte, la crescita della domanda, determinata da fattori socio-demografici, ha spinto le autorità pubbliche ad aumentare l'offerta dei servizi. Dall'altra, tale aumento è avvenuto in condizioni di austerità nella finanza pubblica, pur con differenze rilevanti tra i diversi paesi europei, che hanno spinto a ricorrere a politiche di privatizzazione e di esternalizzazione dei servizi. All'interno di servizi ad alta intensità di lavoro, in cui lavoro è un fattore determinante del costo e della qualità dei servizi, tali processi si sono spesso tradotti in un peggioramento delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro del personale, con forti rischi di peggioramento della qualità del servizio. Le relazioni di lavoro sono state messe sotto forte pressione nel tentativo di contenere gli effetti negativi di tali trasformazioni all'interno dei servizi.

Dal punto di vista teorico-interpretativo, i governi europei si sono trovati nella necessità di rispondere a quattro diverse pressioni, spesso contrastanti: 1) il controllo dei bilanci pubblici; 2) l'aumento della copertura dei servizi; 3) la necessità di garantire retribuzioni e condizioni di lavoro buone o quantomeno dignitose; 4) la garanzia o l'aumento della qualità dei servizi. Per rispondere a queste esigenze, sono possibili quattro diverse soluzioni, che si possono porre su un continuum: 1) privatizzazione "spinta" dei servizi (priorità ai bilanci pubblici, limitata crescita della copertura, peggioramento delle condizioni di lavoro e della qualità dei servizi, pur all'interno di situazioni eterogenee); 2) privatizzazione "morbida" (priorità ai bilanci pubblici ma anche alla copertura dei servizi, condizioni di lavoro e qualità dei servizi stabili ma con tendenza al peggioramento); 3) espansione "morbida" dei servizi (pressione limitata sui bilanci pubblici; espansione più o meno moderata dei servizi, condizioni di lavoro e qualità dei servizi di livello medio); 4) fornitura integrata dei servizi (minore importanza attribuita ai bilanci pubblici, investimento per un forte incremento della copertura e per garantire la qualità dei servizi, salari e tutela del lavoro adeguati).

Il progetto Sowell si è posto l'obiettivo di indagare sul modo in cui è stato gestito il quadrilemma dei servizi di cura, concentrando l'attenzione sul ruolo giocato dalle relazioni di lavoro e dai loro attori per contribuire ad identificare soluzioni in grado di tutelare i lavoratori e la qualità dei servizi. L'analisi è stata effettuata a livello nazionale e locale in sette paesi europei (Italia, Spagna, Germania, Danimarca, Olanda, Slovacchia e Ungheria), concentrandosi sui servizi per l'infanzia 0-6 e sui servizi per anziani non autosufficienti. I paesi sono stati selezionati in modo da prendere in considerazione realtà con diverso

livello di copertura dei servizi, appartenenti a diversi regimi di welfare e a differenti sistemi di relazioni di lavoro.

I gruppi di ricerca nazionali (Università degli Studi di Milano, Università di Amsterdam, Università di Copenaghen, Università Autonoma di Barcellona, Università di Brema, CELSI) hanno quindi condotto una ricostruzione e analisi accurata delle caratteristiche e dell'evoluzione del mercato del lavoro e delle relazioni di lavoro nei servizi di cura dei diversi paesi. Sono state poi effettuate delle analisi di caso (almeno 4 per ogni paese, due per i servizi per l'infanzia e due per i servizi per la non autosufficienza), in modo da comprendere quali soluzioni sono state escogitate a livello locale per affrontare le questioni emerse a livello nazionale. Le metodologie adottate hanno combinato l'analisi di dati quantitativi con l'effettuazione di interviste semi-strutturate.

Inoltre, l'unità di ricerca dell'Università degli Studi di Milano, capofila del progetto, ha condotto un'indagine sul processo di costruzione, attualmente in corso, del dialogo sociale nei servizi di cura a livello europeo, con la collaborazione di due organizzazioni maggiormente rappresentative a livello europeo rispettivamente per i lavoratori (EPSU) e per i datori di lavoro (Federation of European Social Employers).

Presentiamo ora sinteticamente i risultati principali del caso italiano, soffermandoci soprattutto sulle criticità emerse dall'indagine.

In Italia, come noto, si è assistito ad una crescita della copertura dei servizi oggetto di indagine, di carattere limitato se confrontata con altri paesi europei anche simili al nostro (come la Spagna, che ha avuto una maggiore espansione dei servizi per l'infanzia 0-3. La copertura dei servizi è bassa (25-28%) per la fascia di età 0-2 (servizi 0-3) e per i servizi per la non autosufficienza (dove, in particolare, è limitata l'assistenza domiciliare, mediamente intorno al 6% della popolazione con 65 anni e oltre). Le condizioni di lavoro e i salari, tradizionalmente bassi, mostrano un tendenziale peggioramento nel corso del tempo e, soprattutto, un forte dualismo tra lavoratori pubblici e privati. La forza lavoro, prevalentemente femminile, mostra una crescita del part-time, che però è più limitato rispetto ad altri paesi, come quelli del Nord Europa. Oltre alle condizioni di lavoro, le criticità emergenti riguardano la carenza di personale, molto forte nei servizi per l'infanzia 3-5 o 3-6, cioè le scuole dell'infanzia (soprattutto al Centro-Nord), forte nei servizi per la non autosufficienza e crescente nei nidi e nei servizi 0-3, dove la recente introduzione dei requisiti della laurea renderà più intenso il problema, almeno per qualche anno. La carenza di personale non viene affrontata dal PNRR, che si concentra sull'espansione strutturale dei servizi, soprattutto nell'ambito della prima infanzia e dell'assistenza domiciliare.

Inoltre, sono evidenti le necessità di formazione e aggiornamento del personale, anche per rispondere alla domanda diffusa di innalzamento della qualità dei servizi. Sotto questo profilo, l'attenzione da parte delle autorità pubbliche è maggiore verso i servizi per l'infanzia, come dimostrano la riforma del 2017 (d.lgs. 65/2017) e i provvedimenti successivi. D'altro canto, il personale soffre di un sentimento diffuso

di scarsa valutazione della propria professionalità, in entrambi i settori anche se il problema sembra più marcato nel campo della non autosufficienza.

Dal punto di vista contrattuale, entrambi i settori presentano una forte frammentazione, peraltro in tendenziale aumento, con la presenza di un'ampia pluralità di contratti collettivi di lavoro, pubblici e privati (for-profit e non-profit, per il privato laico e per quello di ispirazione religiosa). In tale contesto, ai contratti nazionali di settore si aggiunge una pletora di contratti di applicazione locale, spesso siglati da sigle sindacali locali o la cui rappresentatività è assai dubbia. Tali contratti sono una forma di dumping contrattuale da parte di singoli datori di lavoro, un fenomeno, questo, non ancora molto diffuso nei servizi di cura in Italia ma che preoccupa sia i sindacati che le principali organizzazioni datoriali.

La frammentazione contrattuale si riflette in una forte eterogeneità delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro del personale, in entrambi i settori. La carenza di offerta di lavoro incentiva nei lavoratori comportamenti orientati alla ricerca e alla "fuga" (quando possibile) verso i datori di lavoro pubblici, dato che offrono condizioni di impiego migliori o molto migliori. Nelle scuole dell'infanzia, dove esistono sia scuole statali (il principale gestore) sia scuole comunali nel settore pubblico, i lavoratori tendono ad optare per l'impiego statale, in quanto l'applicazione del contratto di lavoro della Scuola invece che di quello delle Funzioni Locali, come accade nelle scuole comunali, presenta condizioni assai più favorevoli per l'orario e, all'aumentare dell'anzianità di servizio, anche nella retribuzione.

Nel settore dell'assistenza agli anziani, il fenomeno della fuga verso condizioni contrattuali più favorevoli da parte dei lavoratori si traduce anche in un tendenziale passaggio delle figure professionali più richieste (come gli infermieri) dal settore dell'assistenza a quello sanitario vero e proprio, in particolare ospedaliero.

La frammentazione riguarda anche le organizzazioni datoriali e, in parte, quelle sindacali. In ambito datoriale sono in corso alcuni cambiamenti di rilievo. Innanzitutto, è stato recentemente costituito un coordinamento tra i datori di lavoro non-profit dell'ambito socio-assistenziale (nella nostra ricerca riguarda soprattutto i servizi per anziani non autosufficienti). Il coordinamento si propone di essere uno strumento di informazione, consultazione e anche di azione congiunta in materia di rapporti di lavoro. Esso potrebbe quindi contribuire alla riduzione della differenziazione regolativa e contrattuale.

Nel mondo dei datori di lavoro di ispirazione religiosa, i grandi ordini religiosi che gestiscono servizi per l'infanzia sono sempre più orientati ad affidare in outsourcing la gestione dei propri servizi a cooperative sociali. Questo implica un processo di estensione dell'ambito di applicazione delle cooperative sociali e un processo di managerializzazione nella gestione dei servizi.

Infine, va rilevato che nella pluralità dei contratti di lavoro dei servizi per l'infanzia (ne sono stati contati 16), le interviste che abbiamo realizzato indicano nel contratto ANINSEI (associazione affiliata a Confindustria) il contratto di riferimento nella contrattazione del settore privato, assieme a quello delle cooperative sociali. Questa tendenza risulta più marcata nell'ultimo decennio.

L'analisi dei casi studio, condotta esaminando esperienze esistenti in Emilia-Romagna e in Toscana, ha messo in evidenza la capacità delle parti sociali di utilizzare un'ampia gamma di strumenti per proteggere le condizioni di lavoro dei lavoratori del settore dai potenziali effetti negativi dei processi di esternalizzazione e privatizzazione dei servizi, entrando anche in ambiti di competenza non tradizionali per le relazioni di lavoro: dalla determinazione delle condizioni e dei requisiti richiesti nelle gare d'appalto ai gestori dei servizi, alla determinazione e applicazione dei requisiti di accreditamento, alla messa a punto di soluzioni organizzative non consuete, collocate tra pubblico e privato. La ricerca ha inoltre analizzato un caso di re-internalizzazione della gestione di servizi per anziani non autosufficienti, che per il momento appare pressoché un *unicum* in Italia.

In questa azione, i sindacati e le parti sociali sono affiancate dalle amministrazioni locali e regionali, che spesso assumono l'iniziativa sotto la pressione degli utenti e dei cittadini. Questi si mobilitano in situazioni in cui appare a rischio la qualità del servizio. In tal senso, la capacità dei sindacati di utilizzare la pressione degli utenti e delle comunità locali sulle amministrazioni locali richiede di valorizzare il legame tra condizioni (e qualità) del lavoro e qualità dei servizi.

Riprendendo, in conclusione, lo schema teorico-interpretativo del quadrilemma, sia a livello nazionale, sia ancor più nelle esperienze locali il caso italiano si colloca tra le forme di privatizzazione morbida e quelle di espansione morbida dei servizi di cura. Il sistema di relazioni di lavoro e i suoi attori si inseriscono in tale quadro, tentando, ove possibile, di spostare l'equilibrio verso l'espansione dei servizi. Come nel caso tedesco, nei servizi per l'infanzia vi sono tendenze emergenti verso la fornitura integrata, promosse anche dalle riforme nazionali (incluso il PNRR). In condizioni di restrizioni persistenti nella finanza pubblica, si tratterà di capire quanto queste tendenze si consolideranno, a beneficio dei lavoratori del settore.