

# 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

## Policy brief

### Il caso italiano nel contesto europeo

I servizi di cura e, tra questi, i servizi per l'infanzia e quelli per anziani non autosufficienti sono stati oggetto di rilevanti trasformazioni negli ultimi decenni in Italia e in Europa. L'aumento dell'offerta di servizi, che è avvenuto soprattutto mediante il ricorso ai gestori privati, spesso finanziati dalle autorità pubbliche, ha portato a profondi cambiamenti nella struttura dell'offerta. In Italia, i processi di esternalizzazione e privatizzazione, assieme ai vincoli posti alla spesa per il personale pubblico, hanno portato ad un generale peggioramento delle condizioni economiche e di lavoro del personale dei servizi. In tale contesto, le relazioni di lavoro, i sindacati e le organizzazioni datoriali hanno operato, a livello nazionale e locale, per contenere la portata di tale peggioramento, garantendo al contempo l'espansione dei servizi e la tutela della qualità dei servizi.

In tale quadro generale, il progetto di ricerca Sowell (Social dialogue in welfare services) ha evidenziato una serie di criticità presenti nei servizi di cura e, in particolare, nei servizi per l'infanzia e in quelli per anziani non autosufficienti, oggetto di indagine specifica. Tali criticità sono spesso condivise da molti paesi europei e in particolare da quelli oggetto di indagine nella ricerca (Danimarca, Germania, Olanda, Slovacchia, Spagna) per quanto possano esistere differenze anche rilevanti nel grado di intensità e nella rilevanza dei singoli problemi.

In primo luogo, sta emergendo con forza il problema del reclutamento del personale dei servizi, con una forte carenza delle figure più professionalizzate, come gli infermieri nei servizi per la non autosufficienza, ma anche degli operatori "di base" dei servizi, anch'essi professionalizzati, come educatori e insegnanti di scuola dell'infanzia. Non si tratta di problemi risolvibili in breve tempo, nel quale anzi potrebbero in parte aggravarsi, ma sono tali da richiedere un'azione programmata dalle autorità di governo e dalle parti sociali.

Si pone innanzitutto un problema di attrattività dei due settori, rispetto ad altri ambiti ad essi professionalmente vicini, come la scuola e la sanità, per le condizioni salariali e di impiego, per le opportunità di valorizzazione professionale e di carriera (soprattutto in sanità), per la reputazione sociale. La necessità di alzare il livello dei salari e di migliorare le condizioni di lavoro (soprattutto nel settore della non autosufficienza) è, a questo proposito, evidente sia a livello italiano sia a livello europeo, come emerso anche dalla nostra ricerca.

Allo stesso tempo, occorre progettare percorsi di carriera e di crescita e valorizzazione professionale, da parte delle autorità pubbliche e dalle parti sociali, per rispondere ad una domanda diffusa tra i lavoratori del settore della cura. In tal senso, i processi di innalzamento dei titoli richiesti per l'accesso alle professioni e dei requisiti di qualità nei servizi per l'infanzia, in particolare negli asili nido e negli altri servizi per i bambini con meno di 3 anni, stanno creando le condizioni favorevoli alla creazione di tali percorsi di crescita. La progettazione dovrebbe avvalersi del contributo di conoscenze e competenze delle parti sociali.

In questo senso, si pone con forza il problema della formazione e dell'aggiornamento professionale del personale, una questione non nuova ma che ha assunto una cogenza sconosciuta in passato nel contesto dei processi di trasformazione tecnologica dei servizi, presente e futura (pensiamo alla digitalizzazione dei servizi), nonché delle pressioni e domande crescenti di qualità del servizio poste dall'utenza.

Il problema del reclutamento e della carenza di forza lavoro nei servizi va poi affrontato con le istituzioni universitarie e di alta specializzazione in campo educativo. In questo senso, la ricerca ha evidenziato l'esistenza di meccanismi e tavoli di concertazione tra autorità di governo e parti sociali in Danimarca a fini di programmazione degli ingressi nei corsi di studio universitari, che potrebbero essere ripresi, adattandoli, nel contesto italiano. Questi tavoli potrebbero essere estesi ad altri soggetti portatori di interesse, come le associazioni professionali.

Nell'ambito delle relazioni industriali, uno dei problemi principali emersi nella ricerca è quello della frammentazione o, se vogliamo, "balcanizzazione" dei contratti e della regolazione dei rapporti di lavoro. La pluralità dei contratti collettivi nazionali di lavoro, più altri contratti locali o aziendali legati spesso a forme di dumping contrattuale, ha promosso una forte eterogeneità nelle condizioni di lavoro del personale, con tendenza generale al peggioramento delle condizioni di lavoro; fenomeni di competizione al ribasso sul costo del lavoro e le condizioni di lavoro da parte dei gestori; fenomeni di "fuga", da parte del personale, verso i gestori che applicano contratti di lavoro ad esso più favorevoli, con conseguenti problemi di turn-over e di scarsa continuità didattica-educativa o assistenziale nell'erogazione del servizio.

Al riguardo, le esperienze di coordinamento in corso da parte di alcuni gestori nell'ambito dell'assistenza, sembrano una strada da esplorare ai fini della semplificazione del quadro contrattuale e della omogeneizzazione delle retribuzioni e delle condizioni di lavoro del personale. Inoltre, i casi studio analizzati nella ricerca hanno mostrato l'importanza di agire su meccanismi regolativi dell'offerta come gli appalti, l'accreditamento, o sulle forme organizzative a disposizione dei Comuni, al fine di proteggere il trattamento economico e le condizioni di lavoro del personale. Ciò richiede però competenze specifiche alle organizzazioni sindacali e datoriali, anche e forse soprattutto in ambito regionale e locale.

Va infine ricordato che tutti gli interventi e i programmi di azione delle autorità di governo (nazionale, regionale, locale), delle parti sociali e di tutti gli attori del sistema delle relazioni industriali devono tenere

conto delle differenze territoriali esistenti in Italia nei servizi di cura. Tali differenze possono essere particolarmente rilevanti, e vanno tenute in adeguato conto, quando si progettano azioni dirette, ad esempio, a incrementare la qualità dei servizi, anche e soprattutto agendo attraverso la salvaguardia e il miglioramento delle condizioni di lavoro, oppure ad attenuare i problemi di reclutamento, che possono essere differenti sul territorio e, più in generale, a rendere più attrattivo l'impiego nei servizi di cura, nell'ambito dei mercati del lavoro locali e regionali.