

# Pubblico e privato nei servizi sociali ed educativi: il ruolo delle istituzioni del mercato del lavoro e delle dinamiche politiche

**Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri**

RPS

*Le politiche di austerità e i forti vincoli imposti alla spesa pubblica a seguito dell'esplosione della crisi finanziaria e del debito hanno suscitato una rinnovata attenzione sui processi di esternalizzazione e di privatizzazione nella fornitura di servizi pubblici.*

*Questo contributo si propone di esaminare diversi modelli di outsourcing in diversi segmenti dei servizi sociali ed educativi gestiti dai Comuni o da altre istituzioni pubbliche locali attraverso lo studio di cinque casi nella regione Emilia-Romagna.*

*Si mostrerà come le decisioni di esternalizzazione delle amministrazioni pubbliche sono fortemente collegate ai differenziali*

*nella regolazione del lavoro esistenti nel settore privato e pubblico e, quindi, ai vantaggi organizzativi e di costo che la pubblica amministrazione può ottenere dal passaggio a forme di regolazione private. Tuttavia, si potrà evincere anche l'importanza dei fattori di natura socio-politica, come l'opposizione dei cittadini e dei sindacati all'outsourcing, nelle scelte delle amministrazioni e inoltre come questi due insiemi di fattori abbiano una rilevanza diversa nei diversi servizi sociali ed educativi e, in particolare, tra i servizi per gli anziani e tra quelli per l'infanzia, spiegando le diverse opzioni di esternalizzazione visibili in questi servizi.*

## 1. Introduzione

Le politiche di austerità adottate a seguito della crisi economica iniziata nel 2008-2009 hanno riportato l'attenzione sui processi di esternalizzazione dei servizi pubblici (Bordogna e Neri, 2014; Mori, 2017). Due filoni principali di letteratura hanno assunto come oggetto di studio le decisioni di esternalizzazione da parte delle pubbliche amministrazioni. Da un lato la letteratura sulle relazioni industriali ha messo in evidenza il ruolo giocato dalle relazioni industriali e dalle istituzioni del mercato del lavoro nello spingere tali scelte (Grimshaw e al., 2015). Basandosi sulla teoria della segmentazione del mercato del lavoro, questi

contributi si sono concentrati in particolare sui differenziali esistenti tra settore pubblico e privato e sulla disponibilità degli amministratori pubblici a sfruttarli per ridurre i costi e aumentare la flessibilità della forza lavoro (Flecker, 2009), aggirando, in una sorta di «elusione istituzionale» (Jaehrling e Méhaut, 2013), la regolazione del lavoro pubblico. I differenziali esistenti nella regolazione del lavoro nel settore pubblico e privato sono determinati da vari elementi: dall'applicazione di diversi contratti di lavoro o di diversi livelli di copertura contrattuale della forza lavoro; dalle norme generali che regolano il mercato del lavoro o che, specificamente, disciplinano le garanzie fornite ai lavoratori trasferiti nei servizi esternalizzati (Mori, 2017); dal diverso status lavorativo complessivo dei dipendenti pubblici e di quelli privati (Bach e Bordogna, 2011; Mori, 2017) o, ancora, dal ruolo giocato dalle istituzioni di rappresentanza collettiva (Grimshaw e al., 2015).

Dall'altro lato la letteratura comparata sulla pubblica amministrazione e, in particolare, quella sul New Public Management (Npm) ha messo in relazione il ricorso a fornitori privati con diversi fattori di natura economica e politica. In primo luogo con la ricerca di un contenimento dei costi e di una maggiore efficienza nei servizi (Domberger e al., 1986; Savas, 1987), in particolare nei casi in cui i vincoli di bilancio siano particolarmente stringenti (Boggio, 2016; Picazo-Tadeo e al., 2012). In secondo luogo alcuni contributi hanno posto l'attenzione sul ruolo svolto dai fattori di tipo politico, con particolare riguardo alla capacità degli utenti dei servizi e delle comunità locali, oltre che dei sindacati, di orientare le scelte degli amministratori attraverso mobilitazioni contro le esternalizzazioni (Bordogna e Neri, 2014). Da ultimo è stata discussa l'influenza svolta dall'ideologia e dall'orientamento politico delle amministrazioni: gli studi empirici sono divisi tra quelli che ritengono che non vi sia una relazione chiara con le scelte praticate nella gestione dei servizi e quelli che ritengono che tale relazione sia rilevante solo nel caso dei servizi di welfare e non in quello dei servizi ausiliari o tecnici (Bel e Fageda, 2017).

Anche se hanno preso in esame le stesse tematiche, tuttavia, questi due filoni di letteratura raramente hanno dialogato tra loro. Pur concentrandosi sulla riduzione dei costi quale variabile esplicativa più rilevante, ad esempio, gli studi radicati nella tradizione del Npm hanno trascurato il ruolo dei differenziali nella regolazione del lavoro pubblico e privato come fattore di costo. La letteratura sulle relazioni industriali, invece, ha prestato scarsa attenzione alle determinanti politiche

o alle pressioni svolte dai vincoli di finanza pubblica nelle scelte di esternalizzazione.

Il contributo principale di questo articolo è di proporre un'integrazione tra queste due tradizioni di ricerca per analizzare i modelli di esternalizzazione riscontrati nei servizi sociali ed educativi in tre diversi settori: assistenza agli anziani; asili nido e servizi per l'infanzia da zero a due anni; scuole dell'infanzia da tre a cinque anni. Nonostante la presenza di significativi differenziali regolativi tra lavoro pubblico e privato e la carenza di risorse umane e finanziarie abbiano creato un terreno favorevole alle esternalizzazioni nei servizi sociali ed educativi, le configurazioni assunte dal *welfare mix*, cioè dalla combinazione di attori pubblici, privati o misti nell'erogazione dei servizi, risultano differenti nelle tre aree di analisi. La presenza di tali differenze non può essere agevolmente spiegata esclusivamente guardando alla regolazione del mercato del lavoro, ma richiede che vengano considerate variabili di carattere politico per spiegare le scelte delle amministrazioni pubbliche.

Per analizzare queste dinamiche abbiamo utilizzato diversi strumenti metodologici, operando a più livelli. Innanzitutto, attraverso elaborazioni su dati Istat relativi alla natura dei gestori dei servizi, abbiamo ricostruito l'evoluzione del *welfare mix* nei servizi di assistenza agli anziani e in quelli educativi nelle regioni italiane. Per esaminare i processi alla base di tale evoluzione abbiamo poi effettuato lo studio delle dinamiche di esternalizzazione a livello comunale. I Comuni rappresentano infatti l'ente territoriale di governo con le principali responsabilità dirette e indirette nella gestione dei servizi sociali ed educativi da zero a due anni, nonché nella scuola dell'infanzia assieme allo Stato, avendo dato corpo in modo compiuto alla ricca tradizione italiana di servizi socio-assistenziali a carattere fortemente decentrato nota non a caso come «welfare municipale» (Fargion, 1997). Abbiamo analizzato cinque casi studio (quattro Comuni capoluogo più un'unione di otto Comuni della provincia di Reggio Emilia) nella regione Emilia-Romagna. La scelta di analizzare dei casi all'interno di questo contesto regionale non è dovuta a una pretesa di rappresentatività della regione nel panorama dei servizi italiano, altamente eterogeneo e differenziato sul piano territoriale, ma, da un lato, al tentativo di tenere fisso, appunto, il contesto regionale e, dall'altro, alla forte tradizione e alla presenza quantitativamente e qualitativamente assai rilevante di servizi comunali sociali ed educativi che caratterizzano la regione prescelta,

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

che consentono di evidenziare in maniera più chiara sia le pressioni derivanti dalla carenza di risorse che le dinamiche di natura politica oggetto della nostra attenzione.

Gli studi di caso sono stati condotti attraverso l'analisi di atti e documenti delle amministrazioni comunali, nonché con la comparazione dei principali contratti collettivi di lavoro nazionali e integrativi applicati nei servizi esaminati. Sono state poi effettuate, nei Comuni selezionati, ottanta interviste semi-strutturate a testimoni privilegiati (amministratori locali, gestori privati, sindacalisti e funzionari delle associazioni datoriali) e a singoli lavoratori, sia a livello nazionale e regionale che locale. Eccezion fatta per il confronto tra i contratti collettivi, che tiene conto dei rinnovi intervenuti nel 2017-18, questo insieme di dati è stato raccolto all'interno di tre diversi progetti di ricerca realizzati dagli autori nel periodo 2013-2016.

## 2. *Contesto della ricerca*

L'Italia costituisce un contesto interessante per analizzare i processi di esternalizzazione nel settore pubblico, in particolare nei servizi educativi e di cura alla persona, facendo riferimento ai fattori messi in luce dalla letteratura sul mercato del lavoro e da quella sulla pubblica amministrazione. Innanzitutto la struttura della contrattazione collettiva nei settori oggetto di indagine è altamente frammentata, con molteplici contratti collettivi potenzialmente applicabili e un ampio divario tra contratti pubblici e privati nei salari e nelle condizioni di lavoro. Mentre nel settore pubblico vengono applicati due contratti collettivi nazionali (di seguito Ccnl) – il Ccnl Enti Locali al personale comunale impiegato negli asili nido, scuole dell'infanzia e nell'assistenza agli anziani e il Ccnl Scuola al personale delle scuole dell'infanzia statale –, nel settore privato si contano una pluralità di contratti: almeno dieci nell'assistenza agli anziani e sette-otto nel settore educativo globalmente inteso, con notevoli differenze sia in termini di diffusione che nel numero di lavoratori coperti. La portata dei differenziali nelle condizioni di lavoro stabilite dai diversi Ccnl è sintetizzata nella tabella 1 in cui abbiamo comparato le dimensioni contrattuali più rilevanti, così come stabilite nei due contratti pubblici e nei tre maggiormente diffusi nel settore privato (Cooperative sociali, Aninsei e Uneba).

Tabella 1 - Salario mensile lordo di base, orario settimanale e ferie annuali per tipo di profilo e Ccnl

Ccnl	Aninsei Dall'1-9-2018	Cooperative sociali Dall'1-3-2013	Uneba Dall'1-3-2013	Enti locali Dall'1-3-2018	Scuola Dall'1-3-2018
Profilo	Salario (€) N. Ore Ferie annuali (giorni)				
Lavoratore ausiliario	1.181,07 38 30	1.184,19 38 26	1.184,19 38 26	1.437,05 36 32	1.284,99 36 32
Educatore	1.267,65 36 30	1.426,41 38 26	1.426,41 38 26	1.683,17 36 32	- - -
Insegnante	1.331,89 34 30	1.426,41 38 26	- - -	1.683,17 36 32	1.666,35 25 32

Fonte: elaborazione a cura degli autori dei Ccnl.

Come possiamo osservare, i livelli salariali mensili stabiliti dai contratti pubblici sono sistematicamente più generosi di quelli privati, che a loro volta presentano ulteriori differenze significative. I primi sono più favorevoli anche in termini di ore di lavoro (nel caso degli insegnanti, per esempio, trentasei ore settimanali contro le trentotto del settore privato) e di giorni di ferie annuali, oltre che nello stabilire orari fissi e un monte-ore massimo durante il turno giornaliero. Inoltre i contratti privati spesso non prevedono istituti quali il congedo di maternità e di malattia, applicati invece nel settore pubblico. Tali differenziali sono ulteriormente inaspriti dagli sviluppi della contrattazione decentrata, tradizionalmente più diffusa all'interno delle pubbliche amministrazioni, nonostante il blocco della contrattazione collettiva a partire dal 2010 abbia ridotto al minimo il ruolo di questa dinamica.

In secondo luogo la pressione esercitata dalle esigenze di carattere finanziario è particolarmente evidente in Italia, dove la domanda crescente di servizi di cura agli anziani e ai bambini si scontra con vincoli di bilancio molto pressanti e ulteriormente accentuati dalle politiche di austerità adottate nell'ultimo decennio (Meardi, 2014; Bordogna e Neri, 2014). Tali politiche, seppur ora allentate, hanno colpito pesantemente i Comuni negli anni passati, riducendo i trasferimenti dal governo centrale con tagli fino a 8,4 miliardi di euro nel periodo 2008-2015, rafforzando il patto di stabilità interno e ponendo forti limitazioni alla spesa per il personale e alle assunzioni. Tra il 2008 e il 2015 il numero di lavoratori impiegati a tempo indeterminato dai Comuni è sceso da 396.845 a 346.123 unità e anche quello a tempo determinato è stato assai ridotto, determinando evidenti carenze di personale e difficoltà a garantire la continuità dei servizi ad alta intensità di lavoro, come quelli sociali ed educativi (Neri, 2016; 2018).

La combinazione fra gli alti differenziali esistenti tra lavoro pubblico e privato e la carenza di risorse umane e finanziarie ha creato un terreno favorevole alle esternalizzazioni nei servizi sociali ed educativi. Tuttavia gli esiti osservati appaiono differenti a seconda del tipo di servizio considerato. Sia a livello nazionale che nella maggior parte delle regioni italiane la tendenza più marcata all'esternalizzazione si riscontra nell'assistenza agli anziani, dove il privato era peraltro già la modalità di gestione prevalente dei servizi.

Tabella 2 - Presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari: posti letto per tipo di gestore

	Anno 2009				Anno 2014					
	Pubblico	Privato	Totale*	% Pubblico**	% Privato**	Pubblico	Privato	Totale*	% Pubblico**	% Privato**
Piemonte	20.790	22.677	43.485	48	52	9.838	36.851	46.688	21	79
Valle d'Aosta	593	626	1.274	49	51	598	759	1.357	44	56
Liguria	2.934	12.857	16.400	19	81	2.252	15.032	17.285	13	87
Lombardia	12.063	90.527	105.677	12	88	8.674	70.830	79.504	11	89
Trentino-Alto Adige	9.389	3.343	12.732	74	26	8.511	4.767	13.278	64	36
Veneto	21.562	22.960	46.621	48	52	18.809	21.535	40.343	47	53
Friuli-Venezia Giulia	6.904	6.621	13.525	51	49	5.978	6.404	12.380	48	52
Emilia-Romagna	14.411	28.025	42.436	34	66	11.067	29.387	40.457	27	73
Toscana	5.716	17.509	24.029	25	75	3.953	18.932	22.884	17	83
Umbria	1.285	2.801	4.086	31	69	910	3.666	4.575	20	80
Marche	5.006	6.502	11.509	44	56	3.031	7.998	12.103	27	73
Lazio	2.687	21.612	25.453	11	89	1.667	22.545	24.225	7	93
Abruzzo	1.842	7.613	10.139	19	81	1.106	4.261	5.367	21	79
Molise	173	2.175	2.947	7	93	63	1.653	1.716	4	96
Campania	1.186	7.521	8.706	14	86	1.376	8.509	9.894	14	86
Puglia	1.061	11.869	13.434	8	92	965	12.524	13.489	7	93
Basilicata	94	1.915	2.037	5	95	113	3.227	3.340	3	97
Calabria	468	6.142	6.824	7	93	402	6.321	6.722	6	94
Sicilia	4.853	23.599	30.372	17	83	3.915	22.778	26.701	15	85
Sardegna	847	6.403	7.535	12	88	609	7.769	8.380	7	93
ITALIA	113.862	303.298	429.220	27	73	83.837	305.742	390.689	22	78

\* La somma delle colonne pubblico e privato non corrisponde al totale perché è stato omissso il computo dei posti letto di cui non è indicata la natura del gestore.

\*\* Le percentuali sono state calcolate sul totale privo del numero di posti letto di cui non è indicata la natura del gestore.  
Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Istat, vari anni.

Tabella 3. Asili nido: utenti per tipo di gestore

	Anno 2000				Anno 2014					
	Pubblico	Privato	Totale	% Pubblico	% Privato	Pubblico	Privato	Totale*	% Pubblico**	% Privato**
Piemonte	9.350	671	10.021	93	7	8.411	3.865	12.726	69	31
Valle d'Aosta	142	248	390	36	64	356	370	729	49	51
Liguria	3.061	463	3.064	85	15	3.080	1.311	4.434	70	30
Lombardia	18.817	2.812	21.629	87	13	19.801	10.707	36.158	65	35
Trentino-Alto Adige	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	n.a.	1.960	2.735	4.721	42	58
Veneto	5.329	1.513	6.842	78	22	5.898	5.667	11.998	51	49
Friuli-Venezia Giulia	1.179	458	1.637	72	28	1.753	1.123	5.595	61	39
Emilia-Romagna	14.072	2.215	16.287	86	14	16.606	9.906	27.471	63	37
Toscana	7.402	1.216	8.618	86	14	8.112	7.360	17.996	52	48
Umbria	1.863	215	2.078	90	10	1.882	1.032	2.943	65	35
Marche	2.468	1.053	3.521	70	30	2.935	3.029	6.193	49	51
Lazio	8.997	1.909	10.906	82	18	15.632	10.983	26.876	59	41
Abruzzo	1.006	259	1.265	80	20	1.770	869	2.948	67	33
Molise	212	0	212	100	0	88	605	721	13	87
Campania	1.699	341	2.040	83	17	2.402	950	3.363	72	28
Puglia	2.212	412	2.624	84	16	1.856	2.214	5.027	46	54
Basilicata	257	482	739	35	65	429	408	839	51	49
Calabria	396	274	670	59	41	415	190	625	69	31
Sicilia	7.143	630	7.773	92	8	5.146	1.087	6.284	83	17
Sardegna	1.030	1.280	2.310	45	55	1.210	2.184	3.515	36	64
ITALIA	86.831	17.911	104.742	83	17	99.742	66.595	181.162	60	40

\* La somma delle colonne pubblico e privato non corrisponde al totale perché è stato omissso il computo degli utenti, per la cui frequenza di nidi pubblici o privati il pubblico versa i contributi.

\*\* Le percentuali sono state calcolate sul totale privo del numero di utenti per la cui frequenza di nidi pubblici o privati sono versati i contributi.

Fonte: Elaborazione a cura degli autori su dati Istat, vari anni, e Istituto degli Innocenti (2002).

Tabella 4. Scuole dell'infanzia statali, pubbliche non statali e private: iscritti per tipo di gestore

	Anno 2009					Anno 2014								
	Statale	Pubblico non stat.	Privato	Totale	% Stat. non stat.	% Pub. non stat.	% Stat.	Privato	Totale	% Stat. non stat.	% Pub. non stat.			
Piemonte	69.212	9.865	31.500	110.577	63	9	28	72.968	9.317	31.722	114.007	64	8	28
Valle d'Aosta	=	2.996	501	3.497	=	86	14	=	3.108	503	3.611	=	86	14
Liguria	19.859	5.820	10.883	36.562	54	16	30	20.853	5.514	9.905	36.272	58	15	27
Lombardia	113.113	35.579	119.232	267.924	42	13	45	120.216	36.103	120.064	276.383	43	13	43
Trentino-Alto Adige*	=	21.534	10.348	31.882	=	68	32	=	22.518	10.446	32.964	=	68	32
Veneto	43.576	6.531	86.694	136.801	32	5	63	47.329	6.595	83.147	137.071	34	5	61
Friuli-Venezia Giulia	17.428	2.738	10.350	30.516	57	9	34	18.010	2.695	10.355	31.060	58	9	33
Emilia-Romagna	50.874	22.164	37.095	110.133	46	20	34	55.373	19.529	40.762	115.664	48	17	35
Toscana	65.092	8.720	18.764	92.576	70	10	20	69.116	7.931	17.843	94.890	73	8	19
Umbria	17.872	782	4.169	22.823	78	4	18	19.417	631	3.764	23.812	81	3	16
Marche	33.972	2.102	4.975	41.049	83	5	12	35.780	1.995	4.290	42.065	85	5	10
Lazio	84.510	36.527	28.387	149.424	57	24	19	91.154	34.366	26.413	151.933	60	23	17
Abruzzo	27.712	685	6.001	34.398	81	2	17	29.979	466	5.520	35.965	83	1	16
Molise	5.926	115	1.378	7.419	80	1	19	6.160	96	1.217	7.473	83	1	16
Campania	130.597	9.166	52.771	192.534	68	5	27	133.247	6.935	45.229	185.411	72	4	24
Puglia	91.437	5.096	24.529	121.062	76	4	20	92.444	3.564	20.050	116.058	80	3	17
Basilicata	12.279	986	2.007	15.272	80	7	13	12.184	469	1.846	14.499	84	3	13
Calabria	42.779	606	14.730	58.115	74	1	25	44.415	468	13.782	58.665	76	1	23
Sicilia	112.959	10.790	25.139	148.888	76	7	17	115.099	7.052	22.384	144.535	80	5	15
Sardegna	27.453	634	12.174	40.261	68	2	30	29.335	688	11.748	41.771	70	2	28
ITALIA	966.650	183.436	501.627	1.651.713	59	11	30	1.013.079	153.772	480.851	1.647.702	62	9	29

\* I dati del Trentino-Alto Adige relativi al 2014 si riferiscono al 2012.

Fonte: elaborazione a cura degli autori su dati Istat, vari anni.

Guardando al numero di posti complessivamente disponibili nelle strutture residenziali<sup>1</sup> e all'evoluzione della composizione dei soggetti gestori nel periodo 2009-2014 (tabella 2) si può vedere come vi sia stata una riduzione dal 27 al 22% della quota di posti gestiti direttamente dalle istituzioni pubbliche. I servizi per l'infanzia, organizzati come noto su due cicli distinti e fino alla riforma del 2017 (d.lgs. n. 65/2017) fortemente separati (Sabatinelli, 2016), presentano, invece, due diversi modelli per quanto riguarda il rapporto tra la gestione pubblica e quella privata e la sua evoluzione. Come visibile nella tabella 3, nel periodo 2000-2014<sup>2</sup>, la quota di bambini iscritti a un nido finanziato con risorse pubbliche che frequentavano una struttura a gestione diretta pubblica (comunale) è scesa dall'83 al 60%. Tuttavia, a differenza di quanto avvenuto nei servizi residenziali per gli anziani, tale riduzione non rappresenta una sostituzione di soggetti pubblici con soggetti privati nella gestione dei servizi, ma un affiancamento di soggetti privati avvenuto in un contesto di significativa espansione dell'offerta. Mentre i posti letto disponibili nei presidi residenziali per gli anziani gestiti da soggetti pubblici hanno subito una forte contrazione, passando da oltre 113 mila a poco meno di 84 mila nel periodo 2009-2014 (in un contesto, va evidenziato, di significativa contrazione dell'offerta), gli utenti degli asili nido gestiti direttamente dalle istituzioni pubbliche non sono diminuiti. Al contrario essi sono passati da poco meno di 87 mila a quasi 100 mila, in un contesto di significativa espansione dell'offerta, che però è avvenuta per la maggior parte grazie all'incremento della gestione privata.

Nella scuola dell'infanzia il *welfare mix* e la sua evoluzione assumono caratteri ancora differenti per la presenza dello Stato quale soggetto gestore principale a livello nazionale, pur con forti differenze tra le diverse Regioni; lo Stato affianca le scuole dell'infanzia paritarie, che possono essere pubbliche non statali (in larghissima misura gestite dai Comuni) o private. Se consideriamo le scuole dell'infanzia statali o paritarie (tabella 4), che rappresentano la quasi totalità delle scuole dell'infanzia e per le quali vi sono dati disponibili, a livello nazionale

<sup>1</sup> Questo dato è utilizzato come *proxy* per pesare il *welfare mix* in tutto il settore dell'assistenza agli anziani, dal momento che esso costituisce l'unico per cui sono disponibili dati affidabili. Tuttavia non è possibile isolare solo i servizi erogati con finanziamenti pubblici, che comunque rappresentano il 71% del totale.

<sup>2</sup> Il periodo analizzato per gli asili nido è difforme rispetto agli altri servizi, poiché dati sulla natura degli enti gestori sono disponibili solo per quegli anni.

nel 2009 il 58% dei bambini complessivamente iscritti frequentavano una scuola dell'infanzia statale, l'11% una scuola pubblica non statale (per lo più comunale) e il 30% una scuola privata. Il 70% dei bambini iscritti a una scuola dell'infanzia statale e paritaria afferivano quindi a una struttura pubblica. Nel 2014 (anno scolastico 2013-14) tale quota risulta lievemente aumentata, essendo pari al 71% del totale, contro il 29% di iscritti al privato, e la sua composizione è ulteriormente sbilanciata a favore dello Stato (62%), a scapito delle scuole pubbliche non statali, ossia comunali (9%). In un arco di tempo (2009-2014) in cui il numero di bambini iscritti è sostanzialmente stabile e non ancora interessato dal fenomeno del calo delle nascite le scuole statali passano da poco meno di 967 mila a oltre 1 milione e 13 mila iscritti, con un incremento di oltre 46 mila unità, mentre quelle private perdono poco meno di 20 mila iscritti e quelle comunali o, più precisamente, pubbliche non statali oltre 30 mila.

Questi dati mostrano la prosecuzione di processi di lungo periodo che vedono la presa in carico del servizio di scuola dell'infanzia da parte dello Stato, in un percorso avviato fin dalla legge 444/1968 di istituzione della scuola dell'infanzia statale. A differenza del passato, tali processi non sono promossi né sostenuti dal Miur e dalle istituzioni scolastiche statali, soggette a tagli e a restrizioni nel contesto delle politiche di austerità. Essi sembrano avvenire quasi per inerzia attraverso incrementi del numero dei bambini che frequentano la scuola statale, spesso ottenuti «saturando» la capacità di offerta disponibile più che aprendo nuove sezioni e strutture. Questa «statalizzazione di fatto» va posta in relazione alle difficoltà crescenti a garantire il servizio da parte delle scuole comunali, e del settore privato a farsene carico, a causa della crisi economica e finanziaria.

In realtà, come si dirà tra breve e come si vedrà analizzando una serie di casi, le risposte organizzative alla crisi sono state molto più complesse e articolate, non solo nei casi analizzati, ma anche in diverse Regioni, almeno del Centro e del Nord Italia (Neri, 2016). Ciò sembra riguardare soprattutto i Comuni capoluogo o quelli con un'offerta scolastica comunale più ampia, per i quali la statalizzazione non era un'opzione disponibile se non in parte minima. Emerge comunque un quadro complessivo in cui la gestione pubblica delle scuole dell'infanzia era e resta ampiamente dominante, pur con differenze territoriali assai rilevanti (si veda la tabella 4).

Le differenze nella composizione del *welfare mix* nei tre servizi analiz-

zati sono, pur con alcune eccezioni e nonostante i differenti punti di partenza, largamente comuni a tutte le regioni italiane, come si può vedere nelle tabelle 2, 3 e 4. Mentre nei servizi per gli anziani si è assistito a una progressiva sostituzione dell'offerta a gestione pubblica con quella privata, nel principale servizio educativo per la fascia di età 0-2 anni, l'asilo nido, l'incremento della quota di gestione privata non si accompagna a una riduzione della gestione pubblica: i servizi gestiti dai privati si affiancano, infatti, a quelli a gestione pubblica, in un processo di complessivo incremento dell'offerta. Nella scuola dell'infanzia (fascia 3-5 anni) l'offerta pubblica rimane, invece, ampiamente maggioritaria anche dopo gli anni più intensi della crisi economica e finanziaria.

Nei servizi educativi da 0 a 5 anni, tuttavia, in diversi casi è mutata la composizione della gestione pubblica attraverso la crescita delle organizzazioni di natura ibrida, generalmente contabilizzate come «pubbliche». Nell'ultimo decennio infatti un numero crescente di Comuni, situati principalmente nel Centro e nel Nord Italia, hanno trasferito i servizi educativi a organizzazioni da essi controllate, quali «aziende speciali», «fondazioni» e «fondazioni di partecipazione», come consentito dalla normativa (in particolare dal Testo unico sugli enti locali o Tuel). Essendo in parte esclusi dai vincoli sul personale posti alla gestione diretta, questi strumenti hanno permesso ai Comuni di garantire la continuità dei servizi affrontando la carenza di personale, senza affidare la gestione a soggetti privati indipendenti. Queste organizzazioni sono definite «ibride», in quanto presentano alcune caratteristiche delle organizzazioni pubbliche e altre di quelle private (Neri, 2016). Come si è detto, sono controllate dai Comuni mediante una partecipazione societaria totale o maggioritaria e, quindi, devono perseguire obiettivi pubblici e rispettare i principi generali della pubblica amministrazione, ma hanno natura giuridica distinta dagli enti locali, spesso privata. Possono essere soggette alla regolazione del diritto pubblico o privato, ma in entrambi i casi sono dotate di autonomia organizzativa, finanziaria e patrimoniale dagli enti locali, pur con gradi differenti. Questo si traduce, almeno potenzialmente, in una maggiore flessibilità nell'utilizzo della forza lavoro, rispetto alla gestione diretta, e nella possibilità di adottare i contratti collettivi applicati nel settore privato invece che in quello pubblico (Neri, 2017). In questo senso, il trasferimento dei servizi ad aziende speciali e fondazioni obbedisce a esigenze sia di carattere politico, evitando la vera e propria privatizza-

zione del servizio, sia legate ai vincoli esistenti sulla finanza e il personale pubblico, fornendo inoltre l'opportunità di far leva sui differenziali esistenti nella regolazione del lavoro pubblico e privato.

A tali forme ibride possono essere in parte associate le istituzioni, quali organismi strumentali dei Comuni per la gestione dei servizi sociali e degli altri servizi privi di rilevanza economica, tali da garantire una maggiore autonomia organizzativa rispetto alla gestione diretta (si rimanda agli articoli 114 e 113-*bis del TUEL*). A differenza di aziende speciali e fondazioni, le istituzioni non hanno personalità giuridica propria e distinta dall'ente locale e il personale in esse inserito rimane dipendente del Comune, con l'applicazione del relativo contratto di lavoro. Tuttavia, anch'esse sono in parte libere dalle restrizioni sulle assunzioni e la spesa per il personale poste alle gestioni dirette comunali.

Per comprendere meglio quali siano le ragioni che spiegano l'esistenza di diverse configurazioni di *welfare mix* nei diversi servizi analizzati è opportuno spostare il focus dell'analisi dal livello nazionale a quello comunale, in modo da esplorare i meccanismi e le dinamiche avvenute in casi concreti. Nel prossimo paragrafo mostreremo la rilevanza dei diversi fattori indicati come rilevanti dalla letteratura in cinque casi studio nella regione Emilia-Romagna. Come si può vedere nelle tabelle 2, 3 e 4, la regione presenta tendenze nella composizione del *welfare mix* nei diversi settori analizzati largamente comuni a quelle nazionali: la gestione diretta pubblica è scesa dal 34 al 27% dei presidi residenziali per gli anziani, passando da oltre 14 mila a 11 mila posti letto gestiti da istituzioni pubbliche; similmente la quota di utenti che frequentano asili nido gestiti direttamente dal pubblico è passata dall'86 al 63%, nonostante in termini assoluti l'offerta pubblica sia aumentata (da 14 mila a quasi 17 mila utenti). Nella scuola dell'infanzia nel 2014 il 65% dei bambini era iscritto a una scuola gestita da un soggetto pubblico; un livello inferiore ma non distante da quello registrato a livello nazionale (71%) ed egualmente in crescita rispetto al 2009. Lo Stato inoltre è il soggetto prevalente pur se non maggioritario in senso assoluto, come accade invece a livello nazionale (48%, con un aumento di due punti percentuali rispetto al 2009). Il dato più caratteristico di questa regione è poi rappresentato dalla forte presenza di scuole dell'infanzia comunali (17%, la quota percentuale più alta dopo il Lazio, ma in calo rispetto al 2009, -3 p.p., come nel resto d'Italia).

### 3. *Esterneizzazioni e segmentazione del mercato del lavoro*

La segmentazione nelle condizioni di lavoro fra settore pubblico e privato, emersa dall'analisi comparativa dei principali Ccnl applicati nel settore socio-educativo, ha rappresentato certamente un forte incentivo a ricorrere a gestori privati, dal momento che ha consentito ai Comuni di ridurre dei servizi ad alta intensità di lavoro, i cui costi di produzione dipendono fortemente dal costo del lavoro, come spiegato dal rappresentante di un'associazione datoriale:

Sono consapevole che un bambino all'asilo comunale costa 1.200 euro, mentre a noi costa 800. [...] Puoi incolparmi perché i miei dipendenti guadagnano 200 euro in meno dei dipendenti pubblici, perché non hanno due mesi di vacanza come i dipendenti pubblici. Ma alla fine spieghiamo ai genitori che la tassa che il Comune applica è di 600 euro al mese, mentre con una cooperativa privata è di 400.

Inoltre, centrale nelle scelte dei Comuni è stata la maggiore flessibilità che l'esternalizzazione garantisce nella gestione dei servizi e del personale coinvolto, come spiegato dal responsabile dell'ufficio risorse umane di un Comune analizzato:

I lavoratori impiegati da società private sono più flessibili, disposti a lavorare più a lungo, meno sindacalizzati, meno inclini a lamentarsi. Quindi se ho bisogno di fornire un servizio il sabato o la domenica, è molto più facile con l'appalto.

Infatti i Comuni, mediante il ricorso alle esternalizzazioni, riescono a risparmiare facendo leva sulla flessibilità numerica nella gestione della forza lavoro appaltata attraverso due dispositivi: da un lato, pagando gli operatori privati solo per le ore di servizio effettivamente prestate, riducono i costi di personale quando il numero degli utenti diminuisce o quando i servizi sono chiusi; dall'altro, evitano costi aggiuntivi di sostituzione del personale in caso di malattia scaricando tali costi sui fornitori esterni. I soggetti gestori, a loro volta, scaricano i mancati pagamenti sui propri dipendenti, congelando gli stipendi durante la chiusura delle strutture e imponendo una maggiore flessibilità oraria. Infine, il meccanismo dell'appalto, retribuendo i fornitori solamente per le ore direttamente svolte con gli utenti, consente di ridurre anche i costi indiretti dei servizi. Nei servizi educativi tutto questo si traduce in uno scarso riconoscimento economico delle attività «indirette» o «gestionali», come la preparazione delle attività e gli incontri con le

famiglie, mentre nell'assistenza agli anziani si riferisce ad esempio alla formazione.

I differenziali nella regolazione del lavoro tra organizzazioni pubbliche e ibride sono meno elevati, come emerge dall'analisi dei nostri casi. Innanzitutto, nonostante i Comuni scelgano spesso di affidare i servizi alle organizzazioni ibride per sfruttare una diversa regolazione del lavoro, questo trasferimento solitamente riguarda solo i nuovi dipendenti assunti. In secondo luogo, anche se dotate di uno status giuridico privatistico, il passaggio da un Ccnl pubblico a uno privato è facoltativo per le organizzazioni ibride, che potrebbero di conseguenza trovarsi ad affrontare l'opposizione di personale, sindacati e utenti, nel caso rifiutassero soluzioni di compromesso volte a ridurre i differenziali contrattuali. In terzo luogo i Comuni possono spingere i gestori delle organizzazioni ibride ad applicare salari e condizioni di lavoro più generosi rispetto a quelli stabiliti dai Ccnl privati, preoccupati delle possibili ripercussioni negative sulla qualità del servizio. Spesso, quindi, la contrattazione aziendale ha ridotto, anche se non eliminato, il differenziale pubblico-privato.

Ad esempio, in un caso esaminato, l'accordo aziendale ha armonizzato i livelli salariali tra gli insegnanti della scuola materna comunale e quelli dell'organizzazione ibrida, mantenendo però i differenziali per i lavoratori ausiliari. In un altro caso il divario salariale, anche se ancora rilevante, è stato significativamente ridotto e le giornate annuali di ferie «omogeneizzate» a quelle del Ccnl pubblico, ma al contempo è aumentato di due ore il monte ore settimanale. Inoltre, tutte le organizzazioni ibride si sono impegnate a preservare (o a introdurre) gli orari di lavoro più favorevoli stabiliti dal Ccnl pubblico per le ore di formazione e per le attività gestionali, quali le attività collegiali o gli incontri con le famiglie.

Nonostante, quindi, siano rintracciabili alcuni vantaggi per i Comuni nella gestione della forza lavoro rispetto alla gestione diretta pubblica, il minor costo del lavoro e la maggiore flessibilità non sembrano rappresentare i motivi determinanti l'introduzione di ibridi, come spiegato dal gestore di un'organizzazione creata in un Comune analizzato:

Il risparmio sui costi di manodopera e altri vantaggi nella gestione del personale ottenuti passando alla nuova organizzazione sono molto importanti, ma sono arrivati come sottoprodotto. Non penso che il Comune abbia deciso questo cambiamento per sfruttarli, altrimenti l'appalto a una cooperativa sarebbe stato più efficace.

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

In sintesi, i Comuni analizzati hanno forti incentivi a esternalizzare i servizi nei tre segmenti dei servizi sociali ed educativi e, pertanto, le diverse traiettorie pubblico-privato nell'esternalizzazione non possono essere ricondotte solamente alla diversa regolazione del lavoro applicata dalle varie organizzazioni.

#### 4. *La dimensione politica*

Per spiegare l'esistenza di un diverso mix pubblico-privato nella fornitura dei servizi sociali per anziani ed educativi occorre prendere in considerazione quindi anche le dinamiche di natura politica e in particolare le eventuali mobilitazioni e azioni di pressione contro le esternalizzazioni e i loro effetti sugli amministratori locali. L'ipotesi che vogliamo avanzare riguarda il fatto che l'esternalizzazione di alcuni servizi pubblici sollevi maggiori timori sul piano politico e sociale rispetto ad altri. Nei casi analizzati, mentre l'esternalizzazione di alcuni servizi, come l'assistenza agli anziani, ha incontrato una limitata opposizione a livello locale, la maggior parte dei Comuni ha, invece, dovuto affrontare una forte opposizione a progetti di esternalizzazione dei servizi educativi che in molti casi costituivano la loro prima risposta alla carenza di personale per erogare tali servizi e, per la scuola dell'infanzia, la prima alternativa alla statalizzazione del servizio, ove questa non fosse praticabile. A opporsi sono state in primo luogo le comunità locali, che rappresentano non solo gli utenti dei servizi, ma anche gli elettori delle amministrazioni locali, come spiega un funzionario di un'associazione datoriale riferendosi al caso emiliano:

Stiamo parlando di un settore in cui è in gioco il consenso dei cittadini che votano e se tagli questi servizi, di solito non apprezzano. Quindi le amministrazioni tendono a tagliare il meno possibile ma, visto che hanno meno risorse, il processo è «facciamo tutto quello che facevamo prima con molti meno soldi».

Una ferma opposizione è arrivata anche dai lavoratori dei servizi e dalle loro organizzazioni di rappresentanza, come riconosciuto anche dagli amministratori locali. Nelle parole del responsabile dell'ufficio risorse umane di un Comune analizzato «i rappresentanti sindacali degli insegnanti agiscono fortemente per la salvaguardia della gestione pubblica».

L'unico personale, nella mia esperienza lavorativa, che ha sempre combattuto contro l'esternalizzazione sono gli insegnanti. Devo riconoscerlo, nel senso che potrebbero dire: «Non mi interessa, accetto di essere trasferito in un ufficio dopo venti anni trascorsi con bambini piccoli» – curare bambini piccoli per venti anni è un grosso peso –, ma non lo fanno. (Funzionario sindacale Regione Emilia-Romagna)

La diversità nelle reazioni dei differenti attori alla privatizzazione di diversi servizi è stata visibile sotto vari punti di vista. A fronte di ipotesi di esternalizzazione degli asili nido pubblici e delle scuole dell'infanzia diversi Comuni si sono dovuti scontrare con una forte opposizione, pur riuscendo, nel corso degli ultimi quindici, venti anni, a ridurre gradualmente, ma progressivamente, l'erogazione pubblica di quasi tutti i servizi sociali e, in particolare, dei servizi rivolti agli anziani. Anche recentemente uno dei Comuni studiati, pur non riuscendo a superare la resistenza alla privatizzazione dei servizi educativi, ha esternalizzato con successo una delle due residenze per anziani ancora gestite direttamente (Bordogna e Neri, 2014). L'esistenza di una diversa percezione di accettabilità nel ricorso a soggetti privati per l'erogazione di servizi di diversa natura è confermata anche da diversi intervistati e sembra coinvolgere, o almeno influenzare in modo determinante, anche l'azione sindacale:

I sindacati hanno manifestato una chiara opposizione all'esternalizzazione? Su certi servizi molto e su altri no. Molto sui servizi socio-educativi, su altri servizi pubblici meno. (Funzionario sindacale regionale)

A nostro avviso sono due gli elementi centrali che ci aiutano a comprendere le ragioni dell'opposizione alle esternalizzazioni da parte dei diversi attori: gli effetti che queste avrebbero sulle condizioni di lavoro di chi opera nei servizi, che derivano dai differenziali sopra citati, cruciali per spiegare il comportamento delle organizzazioni sindacali e dei lavoratori coinvolti, e la percezione generale dei privati come erogatori di diversi servizi.

Per quanto riguarda il primo punto le dinamiche risultano simili fra i diversi servizi. In tutti i casi analizzati e nei diversi tipi di servizi i processi di esternalizzazione non hanno avuto luogo trasferendo personale dal settore pubblico a quello privato, ma più gradualmente non sostituendo i dipendenti pubblici al momento del loro pensionamento. Come ha affermato un dirigente comunale a proposito dei servizi per anziani:

A poco a poco che gli assistenti sociali andavano in pensione li sostituivamo attraverso una cooperativa. Non abbiamo mai considerato di esternalizzare completamente i servizi sociali a partire da un dato momento, ma abbiamo cercato di integrare il personale municipale con il personale cooperativo. Quindi l'esternalizzazione ha spesso attraversato «l'acquisizione» di lavoro.

Per quanto riguarda i nidi, inoltre, la crescita dell'offerta privata è avvenuta soprattutto dalla fine degli anni novanta, in un contesto di espansione globale dei servizi che non ha ridotto, almeno fino ad anni recenti, la consistenza della fornitura pubblica in termini di strutture e di lavoratori (da Roit e Sabatinelli, 2013). Non ha, quindi, rappresentato un processo di sostituzione del pubblico con il privato, ma piuttosto un affiancamento del secondo al primo. Prendendo il numero di bambini che frequentano gli asili a finanziamento pubblico in regione come *proxy*, si può vedere, infatti, come, nonostante la gestione diretta sia passata dal 68% dei posti del 2006 al 58% del 2014: in termini assoluti questo corrisponde a una riduzione di poco più di mille unità (da 19.132 a 18.081). Questo dipende dal fatto che, nello stesso periodo, i posti complessivi sono aumentati da 28.182 a 31.201, affiancando una quota privata alla gestione pubblica diretta.

Entrambi i fattori hanno contribuito a ridurre l'opposizione legata ai potenziali effetti sulle condizioni di lavoro. La diversità che abbiamo evidenziato va, quindi, a nostro avviso ricondotta ad altre ragioni, in particolare alla legittimità della prestazione privata nell'erogazione dei servizi. Ciò deriva in larga misura dalla lunga e radicata tradizione regionale di erogazione dei servizi educativi comunali, reputati spesso di qualità elevata. Le opposizioni sviluppatasi contro tali esternalizzazioni mirano, quindi, a proteggere il patrimonio pubblico nel settore educativo, costituito non solo dai beni materiali, ma soprattutto dal patrimonio culturale dei Comuni e dall'intera dotazione di relazioni interpersonali e istituzionali che si sviluppano tra l'autorità pubblica e la cittadinanza. In particolare in Emilia-Romagna, ma anche in altre aree del Centro-Nord, questa tradizione comunale ha trovato una delle sue principali espressioni nel settore dell'infanzia, dove è stata sviluppata a partire dagli anni cinquanta e sessanta diventando una componente costitutiva del contesto socio-culturale, come spiega un funzionario sindacale regionale:

Se fossi consigliere all'istruzione, non darei in appalto le scuole perché lì

ho una relazione con i genitori, ragionando in termini politici. Ogni ulteriore soggetto che aggiungo, anche molto efficiente, distanzia questa relazione.

Nel segmento 3-6 anni dei servizi per l'infanzia questi elementi sociali e culturali sono ulteriormente rafforzati dalla connotazione assunta da decenni dalla scuola dell'infanzia come effettivamente «scuola»: appaltarla a fornitori privati sarebbe, pertanto, interpretato come una «privatizzazione della scuola» da una parte rilevante dell'opinione pubblica. Oltre al ruolo ben definito dello Stato come fornitore, questo aiuta a spiegare perché, nonostante l'esternalizzazione sia possibile, in pratica essa si sia rivelata particolarmente difficile nei Comuni analizzati, anche più di quanto non avvenga con i nidi.

Per le cooperative sociali è più facile entrare nel mercato dei nidi rispetto alle materne, perché quando un Comune vuole esternalizzare una materna, c'è sempre qualcuno che dice che questo non è come un nido perché stiamo parlando di una scuola, e c'è anche l'alternativa di darla in gestione allo Stato. (Gestore di cooperativa emiliana)

Per ragioni storiche, invece, il gestore privato sembra essere più legittimato e accettato nell'assistenza sociale, anche in una Regione come l'Emilia-Romagna dove, malgrado la forte tradizione, i servizi sociali comunali non sono radicati come quelli educativi all'interno della dotazione sociale e culturale delle comunità locali.

Nel caso delle scuole dell'infanzia, in particolare, il passaggio formalmente sancito allo Stato del servizio comunale è un'opzione che cambia il quadro delle scelte almeno teoricamente a disposizione degli amministratori locali, soprattutto nella percezione del personale e dell'opinione pubblica. Si tratta però di un'alternativa che, in questa forma, nell'ultimo decennio è risultata praticabile nei Comuni più piccoli, dotati singolarmente di un'offerta molto ridotta, e non disponibile invece nelle realtà di dimensioni medio-grandi, se non per singole sezioni. Inoltre, in contesti in cui i Comuni hanno una radicata tradizione, quali gestori di servizi di qualità elevata, come nel caso dei Comuni capoluogo emiliani, ma anche di quelli delle città grandi e medio-grandi in molte altre regioni, il passaggio allo Stato delle scuole dell'infanzia comunali è spesso fortemente osteggiato dall'opinione pubblica. A questo riguardo vi è il timore diffuso che la statalizzazione si traduca nella perdita del rapporto con il contesto locale da parte di servizi nati e cresciuti in stretta relazione con il territorio, come dimostrano le

forme tuttora diffuse di partecipazione istituzionale dei genitori alla gestione di nidi e di scuole dell'infanzia comunali.

In tale contesto socio-politico, nel quale la capacità di continuare a erogare direttamente i servizi è stata fortemente indebolita dalle politiche di austerità, molti Comuni emiliani hanno scelto di creare organizzazioni ibride. Queste non solo consentono di assumere il personale necessario, in quanto parzialmente escluse dai vincoli normativi posti agli enti locali, ma rappresentano anche una soluzione più accettabile e legittimata rispetto al trasferimento dei servizi a privati indipendenti, in quanto soggetti controllati dai Comuni (Neri, 2016; 2017). Come ha affermato il dirigente di un'organizzazione ibrida creata in un caso analizzato:

Il Comune ha deciso di istituire questa organizzazione «pubblico-privata» perché non poteva appaltare i servizi a una cooperativa sociale a causa di tutto il caos che sarebbe accaduto con il personale, i genitori, i sindacati...

Il trasferimento del servizio alle organizzazioni ibride è meno contestato, non essendo percepito come una privatizzazione «pura», e rassicura l'opinione pubblica sul mantenimento dei servizi educativi come pubblici e come «comunali». Il ricorso agli ibridi costituisce, quindi, un modo per «salvaguardare il patrimonio comunale in un contesto di possibilità di assunzioni sempre più ridotta» (gestore di un'organizzazione ibrida). Come evidenziato nel sito web di un'altra organizzazione ibrida:

La società è stata fondata nel 2010 per affrontare la sfida di mantenere una gestione pubblica dei servizi educativi e, allo stesso tempo, di coniugare la necessità della loro sostenibilità in termini economici.

## 5. Conclusioni

L'analisi ha cercato di spiegare l'esistenza di diverse configurazioni pubblico-privato nella gestione dei servizi sociali ed educativi attraverso l'esame di cinque casi studio in Emilia-Romagna. L'esistenza di significativi differenziali nella regolazione del lavoro nel settore pubblico e in quello privato è emersa come un fattore cruciale per comprendere le scelte degli amministratori locali riguardo alla gestione dei servizi. Ricorrere ai privati attraverso l'*outsourcing* consente infatti di ridur-

re il costo del lavoro e di aumentare il grado di flessibilità gestionale. In tal senso le scelte di esternalizzazione rispondono a una razionalità di tipo economico, orientata alla massimizzazione dell'efficienza e alla riduzione dei costi.

Tuttavia l'esistenza di diversi mix di offerta pubblico-privata nei servizi analizzati, pur in un contesto istituzionale e regolativo largamente simile, ha evidenziato come le scelte finali compiute dai Comuni siano influenzate anche da fattori di tipo politico e sociale, come la presenza di una forte opposizione all'esternalizzazione da parte di sindacati, utenti e delle comunità locali. La sensibilità dell'opinione pubblica e dell'utenza alle ipotesi di affidamento ai privati pare infatti differenziata nei servizi analizzati. Essa è massima nel caso delle scuole dell'infanzia, laddove la forte associazione con il sistema scolastico pubblico produce una forte opposizione a quella che viene vista come una «privatizzazione» del servizio. Risulta invece minima per i servizi sociali agli anziani, nei quali il ruolo del volontariato e del privato sociale nell'assistenza è tradizionalmente accettato e storicamente legittimato. Tra questi estremi si collocano i servizi per l'infanzia per bambini tra zero e due anni, che non a caso possiedono finalità di tipo sia educativo sia socio-assistenziale. Nei casi considerati, il forte radicamento nel tessuto sociale delle comunità locali dei servizi per l'infanzia «0-5» rende le esternalizzazioni ai privati di tutto il settore educativo più difficile che altrove. Inoltre per la stessa ragione può risultare più difficile anche il passaggio delle scuole dell'infanzia dai Comuni allo Stato, per quanto gli iscritti alle scuole statali siano aumentati nel corso degli ultimi anni anche in questa regione, al di là della volontà delle istituzioni statali.

Questo ci mostra come le scelte di esternalizzazione siano orientate anche da criteri di razionalità politica, ossia dalla necessità di acquisire il consenso dei gruppi di pressione organizzati e dei cittadini. Tale elemento spiega anche il ricorso a soluzioni ibride, che sembrano rappresentare un compromesso tra criteri di razionalità economica e politica (Mantin, 2016).

In quest'ottica, attribuendo ai servizi per bambini «0-3» un carattere marcatamente educativo e integrandoli con le scuole dell'infanzia, la riforma dei servizi per l'infanzia del 2017 (Neri, 2018) potrebbe rendere più difficile il loro affidamento ai privati. I processi di esternalizzazione potrebbero peraltro rallentare nel triennio 2018-2020, grazie alla possibilità di assunzioni nuovamente garantite ai Comuni. Tutta-

RPS

Lisa Dorigatti, Anna Mori e Stefano Neri

via le necessità persistenti di controllo della finanza pubblica, legate anche alla debolezza della ripresa economica, sembrano spingere, nel medio-lungo termine, verso la gestione privata. Queste spinte contrapposte potrebbero esacerbare il contrasto tra razionalità economica e politica, rendendo sempre più difficili le scelte delle amministrazioni pubbliche. Nonostante tali conclusioni facciano riferimento ai soli casi analizzati, l'esistenza di tendenze quantitativamente comuni in quasi tutte le regioni italiane e la presenza di dinamiche per certi versi simili (come quelle all'ibridazione) anche in altre realtà territoriali indicano come queste potrebbero avere una validità più generale, pur in contesti caratterizzati da significative differenze nei sistemi di welfare. Resta, tuttavia, la necessità di uno studio diretto dei singoli casi per corroborare tale ipotesi.

### Riferimenti bibliografici

- Bach S. e Bordogna L., 2011, *Varieties of New Public Management or Alternative Models?*, «International Journal of Human Resource Management», vol. 22, n. 11, pp. 2281-2294.
- Bel G. e Fageda X., 2017, *What Have We Learned from the Last Three Decades of Empirical Studies on Factors Driving Local Privatisation?*, «Local Government Studies», vol. 43, n. 4, pp. 503-511.
- Boggio M., 2016, *From Public to Mixed Ownership in Local Public Services Provision: An Empirical Analysis*, «Local Government Studies», vol. 42, n. 3, pp. 403-427.
- Bordogna L. e Neri S., 2014, *Austerity Policies, Social Dialogue and Public Services in Italian Local Government*, «Transfer», vol. 20, n. 3, pp. 357-371.
- da Roit B. e Sabatinelli S., 2013, *Nothing on the Move or Just Going Private? Understanding the Freeze on Child and Eldercare Policies and the Development of Care Markets in Italy*, «Social Politics», vol. 20, n. 3, pp. 430-453.
- Domberger S., Meadowcroft S.A. e Thompson D.J., 1986, *Competitive Tendering and Efficiency: the Case of Refuse Collection*, «Fiscal Studies», vol. 7, n. 4, pp. 69-87.
- Fargion V., 1997, *Geografia della cittadinanza sociale in Italia*, il Mulino, Bologna.
- Flecker J., 2009, *Outsourcing, Spatial Relocation and the Fragmentation of Employment*, «Competition & Change», vol. 13, n. 3, pp. 251-266.
- Grimshaw D., Rubery J., Anxo D., Bacache-Beauvellet M., Neumann L. e Weinkopf C., 2015, *Outsourcing of Public Services in Europe and Segmentation*

- Effects: The Influence of Labour Market Factors*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 21, n. 4, pp. 295-313.
- Istat, anni vari, *I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/>.
- Istat datawarehouse, 2018, *Servizi socio-educativi per la prima infanzia*, disponibile all'indirizzo internet: <http://dati.istat.it/>.
- Istituto degli Innocenti, 2002, *I servizi educativi per la prima infanzia*, Istituto degli Innocenti, Firenze.
- Jaehrling K. e Méhaut P., 2013, «*Varieties of Institutional Avoidance*»: *Employers' Strategies in Low-Waged Service Sector Occupations in France and Germany*, «Socio-Economic Review», n. 11, pp. 687-710.
- Mantin S., 2016, *Local Government and the Market. The Case of Public Services and Care for the Elderly in Sweden*, in Wollmann H., Kopric I. e Marcou G. (a cura di), *Public and Social Services in Europe*, Palgrave Macmillan, Londra, pp. 87-101.
- Meardi G., 2014, *Employment Relations under External Pressure: Italian and Spanish Reforms During the Great Recession*, in Hauptmeier M. e Vidal M., *The Comparative Political Economy of Work and Employment Relations*, Palgrave, Londra, pp. 332-350.
- Mori A., 2017, *The Impact of Public Services Outsourcing on Work and Employment Conditions in Different National Regimes*, «European Journal of Industrial Relations», vol. 23, n. 4, pp. 347-364.
- Neri S., 2016, *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi comunali per l'infanzia*, «Politiche Sociali», n. 3, pp. 441-458.
- Neri S., 2017, *L'ibridazione dei servizi di cura e le conseguenze sul lavoro. Il caso dei servizi per l'infanzia comunali*, «Quaderni di rassegna sindacale», n. 2, pp. 93-110.
- Neri S., 2018, *La riforma dei servizi per l'infanzia e il lavoro di cura dei bambini tra residualità e universalismo*, «la Rivista delle Politiche Sociali», n. 1, pp. 71-86.
- Picazo-Tadeo A., González-Gómez F., Guardiola Wanden-Berghe J. e Ruiz-Villaverde A., 2012, *Do Ideological and Political Motives Really Matter in the Public Choice of Local Services Management?, Evidence from Urban Water Services in Spain*, «Public Choice», vol. 151, n. 1-2, pp. 215-228.
- Regione Emilia-Romagna, anni vari, *I dati dei nidi dell'infanzia*, disponibile all'indirizzo internet: <http://sociale.regione.emilia-romagna.it/infanzia-adolescenza/approfondimenti/osservatorio-infanzia-e-adolescenza/i-dati-e-le-statistiche>.
- Sabatinelli S., 2016, *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, il Mulino, Bologna.
- Savas E.S., 1987, *Privatization: The Key to Better Government*, Chatham House, Chatham, NJ.