

TEMA

*Lavoro e innovazione sociale dopo la crisi*



## **L'ibridazione dei servizi di cura e le conseguenze sul lavoro. Il caso dei servizi per l'infanzia comunali**

*Stefano Neri\**

### **1. I servizi di cura tra riforma del welfare e de-regolazione del lavoro**

All'interno dei processi di riforma dei sistemi di welfare, ispirati dalla ricerca di nuovi equilibri tra le esigenze di sostenibilità economico-finanziaria e quelle di risposta ai nuovi bisogni della popolazione, occupa un posto importante la riorganizzazione dell'offerta dei servizi di cura alla persona (sociali e socio-educativi, sanitari). A questo riguardo, si può affermare che negli ultimi tre decenni i paesi europei abbiano messo in atto una de-regolazione controllata di tali servizi, attraverso il ricorso a meccanismi di mercato e una parziale privatizzazione delle organizzazioni di produzione. Questo indirizzo è coerente con l'idea che la de-regolazione dei servizi e del lavoro di cura, seppure graduale e moderata, sia di fatto l'unica strada per consentire l'espansione dei servizi (e dell'occupazione femminile) necessaria a rispondere ai mutamenti sociali e demografici, in un quadro di vincoli crescenti alle politiche fiscali e alla finanza pubblica (cfr. Esping-Andersen 1999; Paci 2006; Esping-Andersen, Regini 2000; su questo tema cfr. anche Ciarini 2016).

Nei sistemi dell'offerta sono state adottate forme di concorrenza «amministrata» (Enthoven 1985; Vicarelli 2002) volte alla costruzione di forme di «quasi-mercati» (Le Grand, Bartlett 1993) o «mercati sociali» (Ascoli, Ranci 2003), nei quali produttori pubblici e privati competono per aggiudicarsi le risorse a disposizione delle autorità pubbliche e in parte anche degli utenti.

In tale contesto, le organizzazioni pubbliche erogatrici di servizi di cura hanno visto ridursi progressivamente il loro spazio per effetto sia del ricorso prevalente al settore privato per l'apertura di nuovi servizi sia dei

\* Stefano Neri è docente di Sociologia dell'organizzazione presso il Dipartimento di Scienze sociali e politiche dell'Università di Milano.

processi di esternalizzazione (o *outsourcing*) delle strutture a gestione diretta pubblica. Per quanto non siano mai stati studiati in modo sistematico, a ogni evidenza tali processi sono stati più estesi nel settore sociale e socio-sanitario e meno in quello sanitario vero e proprio nel quale, in molti paesi hanno riguardato soprattutto le attività «ausiliarie» (mense, pulizia, manutenzione ecc.) piuttosto che i veri e propri servizi *core* di prevenzione, diagnosi e cura. L'apertura al settore privato si è tradotta, tra le altre cose, nella scoperta, promozione e valorizzazione delle organizzazioni non-profit, soprattutto nei servizi sociali ed educativi, in cui l'esteso ricorso al contributo del terzo settore e del lavoro volontario sono stati visti come un modo per sfuggire, almeno parzialmente, ai rischi di peggioramento della qualità dei servizi e delle condizioni di lavoro connessi alla privatizzazione (Paci 2006).

Nella regolazione del lavoro, l'estensione dell'offerta privata ha comportato la riduzione dell'area di applicazione del rapporto di impiego e dei contratti di lavoro propri del settore pubblico, a favore di quelli privati (Neri 2008; 2016; Dorigatti, Mori 2016). Nel caso italiano, in particolare, dei servizi soggetti a esternalizzazione i Contratti collettivi nazionali di lavoro (Ccnl) del settore pubblico (Servizio sanitario nazionale, Regioni e Autonomie locali, Scuola) sono stati gradualmente sostituiti dai Ccnl utilizzati nella sanità, assistenza e scuola privata. Come vedremo meglio più avanti, tali contratti presentano condizioni economico-normative peggiori per i lavoratori rispetto a quelli pubblici.

La crisi economica e finanziaria avviata nel 2008-2009 sembra avere accentuato queste tendenze, accelerando i processi di affidamento all'esterno dei servizi pubblici di cura, soprattutto nei Comuni (Bordogna, Neri 2014). Il progressivo abbandono della gestione diretta non solo nel settore sociale, come in passato, ma ora anche nei servizi per l'infanzia sta mettendo seriamente in discussione la stessa natura di soggetto erogatore dei servizi di cura alla persona storicamente esercitata da parte dei Comuni, a favore di una ridefinizione del proprio ruolo come soggetto finanziatore e regolatore di servizi erogati da altri. Tuttavia, come vedremo nelle pagine seguenti, questo fenomeno non si sta traducendo in un semplice incremento dell'affidamento dei servizi a soggetti privati, ma nella sperimentazione di una pluralità di soluzioni gestionali, con un impatto peculiare anche sulla regolazione del lavoro.

## **2. Politiche di austerità ed esternalizzazioni: i Comuni italiani e la gestione dei servizi educativi**

Se ci concentriamo sul caso italiano e, in questo ambito, sui servizi di cura, le politiche di austerità adottate con severità soprattutto dopo la crisi finanziaria del 2011 hanno accelerato i processi di esternalizzazione, a causa sia delle restrizioni di carattere prettamente finanziario sia dei vincoli posti alle assunzioni per gli enti locali (Bordogna, Neri 2014; Neri 2016).

Infatti, il contributo richiesto agli enti locali (e alle Regioni) per il rispetto del Patto di stabilità interno, i tagli ai trasferimenti statali e i vincoli posti a più riprese sulla spesa di personale e il turnover (fortemente attenuati nel 2016-2017, ma assai stringenti negli anni precedenti) hanno causato rilevanti difficoltà nella possibilità di continuare a erogare i servizi a gestione diretta da parte dei Comuni, che soffrono di carenze crescenti nei propri organici (per una ricostruzione normativa, si veda Neri 2016). Ciò appare vero soprattutto Nord e Centro-Nord e nelle grandi città, dove è tradizionalmente maggiore il contributo degli enti locali alla gestione di servizi.

In base ai dati ufficiali della Ragioneria generale dello Stato (Mef-Rgs 2016), il numero di dipendenti del comparto Regioni e Autonomie locali è passato da circa 516.000 unità nel 2007 a poco meno di 473.000 nel 2014 (-9,1 per cento, un calo di quasi quattro punti superiore a quello registrato nell'insieme delle pubbliche amministrazioni, per quanto tale calo possa essere sottostimati per ragioni legate alla rilevazione del 2014). Secondo le elaborazioni Anci-Ifel (2016), dal 2007 al 2014 i dipendenti in servizio nei Comuni sono passati da circa 480.000 (479.233) a poco meno di 417.000 (416.964), con una riduzione del 13 per cento. Nello stesso periodo il personale per mille abitanti è passato da 8,04 unità del 2007 a 6,89 unità del 2014 (Anci-Ifel 2016).

A fronte di tali difficoltà, la soluzione più ovvia appare la dismissione della gestione interna e l'attribuzione del servizio a soggetti terzi (privati) indipendenti dall'ente locale ma da questo in tutto o in parte finanziati, selezionati mediante gara d'appalto o procedura di concessione, o invece convenzionati con il sistema pubblico attraverso meccanismi di accreditamento. In questo modo si è proceduto da almeno un paio di decenni nei servizi sociali comunali, ben prima della crisi del 2008-2009.

Infatti, a essere messi in discussione dalle politiche di austerità dell'ultimo decennio, legate alla crisi finanziaria, sono soprattutto i servizi per l'infanzia

per la fascia 0-6 anni, nei quali molti Comuni, soprattutto al Centro-Nord, hanno tradizionalmente un ruolo rilevante<sup>1</sup>. Se prendiamo i servizi principali, ossia asili nido e scuole dell'infanzia, secondo i dati Istat (2014) nel 2012-2013 su 193.160 bambini iscritti a un asilo nido, 104.589 bambini hanno frequentato una struttura a gestione diretta comunale, pari al 54,2 per cento del totale<sup>2</sup>. Elaborando i dati Istat sulla scuola dell'infanzia<sup>3</sup>, nel 2013-2014, 153.772 bambini hanno frequentato una scuola dell'infanzia comunale, pari al 9,3 per cento del totale dell'offerta complessiva (1.647.702).

Al di là del peso esercitato in termini quantitativi, i servizi per l'infanzia comunali rappresentano un punto di riferimento imprescindibile e un modello per tutti gli altri operatori sotto il profilo della qualità, con punte di eccellenza riconosciute a livello internazionale e un livello elevato dei servizi sotto il profilo didattico-educativo, ampiamente diffuso sul territorio.

In tali contesti, l'abbandono della gestione diretta a favore di un soggetto privato indipendente ha trovato spesso una forte opposizione da parte delle comunità locali, dato il rischio di disperdere esperienze di alto profilo, oltre che le più ovvie resistenze del personale e dei sindacati. Il ricorso ai soggetti privati è stato più facilmente accettato nel caso di apertura di nuovi servizi, come si è visto nell'attuazione del Piano straordinario per l'infanzia 2007-2009 (Zurru 2014), molto meno in caso di abbandono della gestione diretta e trasferimento del servizio alla gestione privata. Nella scuola dell'infanzia, inoltre, la natura di «scuola» implica inoltre un'accentuazione degli elementi di contrapposizione ideologica legati alla dicotomia pubblico/privato, così forti in un ambito come quello relativo all'educazione e alla formazione dei bambini.

L'opposizione diffusa a soluzioni di esternalizzazione rende la materia politicamente assai delicata e divisiva; d'altro canto, in questi anni la necessità di rispettare standard normativi nazionali o regionali nella dotazione di personale dei servizi ha reso spesso indifferibili, se non per breve tempo,

<sup>1</sup> Per un'approfondita ricostruzione e analisi delle politiche per la prima infanzia in Italia, si veda Sabatinelli 2016.

<sup>2</sup> I dati Istat relativi ai servizi per l'infanzia 0-3 anni riguardano gli asili nido (e i cosiddetti servizi integrativi) gestiti direttamente dai Comuni o da soggetti privati che ricevono un contributo o corrispettivo finanziario per il servizio (servizi in appalto o concessione, convenzionamento, voucher erogati agli utenti per la frequenza). Non sono disponibili dati sulle strutture private escluse da ogni forma di finanziamento pubblico.

<sup>3</sup> Datawarehouse Istat, [http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS\\_INFANZIA](http://dati.istat.it/Index.aspx?DataSetCode=DCIS_INFANZIA).

procedere a cambiamenti gestionali, se si voleva continuare a garantire i servizi educativi alla collettività.

Posti di fronte all'alternativa tra l'impossibilità concreta di continuare a garantire il servizio con personale e strutture proprie e la non praticabilità politica della privatizzazione a soggetti terzi, gli amministratori locali hanno trovato spesso una via di uscita nella sperimentazione di forme «ibride» o «intermedie» tra la gestione diretta e il mercato. Alla descrizione delle caratteristiche di queste soluzioni gestionali è dedicato il prossimo paragrafo.

### **3. Soluzioni alla crisi: l'ibridazione dei servizi per l'infanzia comunali**

Negli ultimi anni un numero crescente di Comuni ha trasferito i propri asili nido, scuole dell'infanzia e anche altri servizi per le fasce d'età 0-6 anni a moduli organizzativi, organismi o enti a partecipazione e controllo comunale come istituzioni, aziende speciali o fondazioni. Tali soggetti si qualificano per la loro natura ibrida o intermedia tra gestione diretta e organizzazioni private giuridicamente del tutto indipendenti dagli enti locali<sup>4</sup>.

Diffuse soprattutto nelle Regioni centrali e settentrionali, le soluzioni gestionali di tipo ibrido presentano una serie di vantaggi per gli amministratori locali. Prima di tutto l'affidamento dei servizi a tali entità di solito non solleva resistenze così forti come quelle provocate dalle ipotesi di esternalizzazione a soggetti privati indipendenti, in quanto si ritiene che la partecipazione diretta comunale sia in grado di fornire maggiori garanzie di continuità rispetto al passato.

Inoltre, gli assetti ibridi godono di deroghe o esclusioni dall'obbligo di rispettare i vincoli sulla spesa di personale e sulle assunzioni posti alla gestione diretta degli enti locali<sup>5</sup>. Questo vuol dire che, trasferendo i servizi comunali a enti e organismi controllati dagli enti locali, è possibile assumere, con re-

<sup>4</sup> Non esistono dati sulla diffusione dei differenti assetti gestionali nei servizi per l'infanzia dei Comuni italiani. Sul tema è in corso una rilevazione dell'Anci.

<sup>5</sup> Per le aziende speciali e le istituzioni le deroghe rispetto ai vincoli posti alla gestione diretta, più volte mutate, trovano oggi il loro fondamento nell'art. 18, c. 2-*bis* del d.l. n. 118/2008 (conv. nella l. n. 133/2008), nella versione introdotta dal d.l. n. 90/2014. Per le fondazioni, invece, in assenza di norme specifiche, sembra valere un'esclusione totale dai vincoli di spesa e di assunzione degli enti locali.

lativa libertà, il personale necessario a colmare i vuoti di organico determinatisi negli ultimi anni all'interno delle gestioni dirette.

Rimandando a Neri (2014; 2016) per una trattazione più dettagliata, in questa sede possiamo descrivere le caratteristiche principali degli enti e organismi controllati dagli enti locali, in modo da evidenziare i tratti più rilevanti, sotto il profilo giuridico, per i nostri scopi e collocare idealmente le soluzioni ibride in posizione di maggiore o minore vicinanza rispettivamente alla gestione diretta o all'affidamento del servizio a soggetti privati indipendenti.

A differenza delle altre formule gestionali qui considerate, l'istituzione non possiede una personalità giuridica propria e distinta dal Comune, della quale costituisce un'articolazione organizzativa o, meglio, un «organismo strumentale dell'ente locale... dotato di autonomia gestionale» per l'esercizio dei servizi privi di rilevanza economica e, primariamente, «dei servizi sociali» (art. 114, c. 2, d.lgs. n. 267/2000 ossia il Testo Unico degli Enti locali). È dotata di un proprio regolamento e bilancio, ma non di uno statuto che resta quello comunale. Questo la porta a una maggiore vicinanza alla gestione diretta, sotto il profilo della normativa applicabile e delle regole e strumenti, gestionali, rispetto alle altre soluzioni intermedie. Nella regolazione del lavoro, il personale dell'istituzione è a tutti gli effetti dipendente del Comune ed è sottoposto alle condizioni definite dal Ccnl delle Regioni e Autonomie locali.

L'azienda speciale è «un ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica» pubblica, nonché «di autonomia imprenditoriale e di proprio statuto, approvato dal consiglio comunale o provinciale» (art. 114, c. 1, d.lgs. n. 267/2000). L'azienda speciale è equiparata dalla giurisprudenza agli enti pubblici economici e questo le consente di godere di una maggiore flessibilità gestionale e operativa sia rispetto alla gestione diretta comunale sia rispetto all'istituzione.

Il personale è dipendente diretto dell'azienda, mentre il contratto collettivo di lavoro può essere diverso rispetto a quello degli enti locali essendo possibile l'applicazione di un Ccnl del settore privato. Per le assunzioni possono essere adottate procedure di selezione del personale a evidenza pubblica, più snelle rispetto al concorso pubblico e più simili a quelle in uso nelle aziende private.

La gestione dei servizi per l'infanzia così come di altri servizi di cura viene affidata anche a persone giuridiche private, quali le associazioni, fondazioni

e le «altre istituzioni di carattere privato», disciplinate dall'art. 12 del codice civile, come recepito dall'art. 1 del d.P.R. n. 361/2000. Tra queste spicca la fondazione di partecipazione, a dire il vero più comune nel settore dei Beni culturali, che combina l'elemento patrimoniale proprio delle fondazioni con quello partecipativo tipico dell'associazione in partecipazione.

La fondazione di partecipazione può essere totalmente controllata da uno o più enti pubblici, senza alcun socio privato. Nel contesto che stiamo esaminando, ciò permette di assicurare il cosiddetto «controllo analogo» rispetto alla gestione diretta comunale, evitando così la messa a gara dei servizi erogati che sarebbe inevitabile con l'ingresso di soggetti privati tra i soci<sup>6</sup>.

La personalità giuridica privata consente alla fondazione di avvalersi di una regolamentazione più flessibile rispetto a quella tipica degli enti pubblici, grazie all'applicazione delle regole del diritto privato e della disciplina «speciale» definita per le singole fondazioni da atti normativi e dagli statuti. Ne deriva una flessibilità organizzativa e gestionale potenzialmente superiore anche all'azienda speciale, nonché la possibilità di applicare, analogamente, i Ccnl del settore privato.

Degli assetti intermedi fa parte anche la società a capitale misto, che si differenzia dalle altre soluzioni ibride in quanto la presenza di privati nella compagine societaria rende non sussistente il controllo analogo alla gestione diretta pubblica, obbligando a effettuare una gara di appalto per l'affidamento del servizio trasferito alla società mista. Più precisamente, la normativa prevede che si proceda a una gara a doppio oggetto, in cui vengono selezionati sia il socio privato nella compagine societaria, sia il gestore del servizio affidato alla società mista dal Comune.

La scelta di costituire una società a capitale misto viene giustificata con la possibilità, per il Comune, di assicurare un controllo più incisivo sulla gestione del servizio rispetto al semplice affidamento mediante appalto o concessione, cui questa soluzione gestionale si avvicina comunque molto più che gli assetti precedentemente esaminati.

Nella società mista il personale che eroga il servizio non è dipendente della società stessa, ma del privato vincitore della gara per la gestione, che ovviamente non è sottoposto ai vincoli normativi posti agli enti locali. In tutte le scelte operative e gestionali (inclusa quelle relative al personale), il gestore

<sup>6</sup> Il concetto di «controllo analogo» è stato introdotto dalla Corte di giustizia delle Comunità europee, nella sentenza *Commissione v. Italia* dell'8 aprile 2008, C-337/05.

si avvale dell'autonomia tipica delle organizzazioni private. Il contratto di lavoro applicato al personale dipendente sarà uno di quelli utilizzati nel settore privato dei servizi per l'infanzia, in modo coerente alla specifica natura del gestore: se si tratta di una cooperativa sociale, adotterà presumibilmente il Ccnl delle cooperative sociali.

#### 4. L'indagine sul campo

Per ricostruire e analizzare le caratteristiche delle forme ibride abbiamo condotto l'analisi di una serie di casi studio, tuttora in corso, servendoci di metodologie qualitative come l'analisi documentaria e l'effettuazione di interviste semi-strutturate ad amministratori locali, dirigenti comunali e degli organismi ed enti partecipati, sindacalisti e testimoni privilegiati dei processi oggetto di indagine.

Quale ambito territoriale primario di riferimento è stata scelta l'Emilia-Romagna, in quanto contesto particolarmente ricco di assetti gestionali come quelli esaminati per la gestione di servizi per l'infanzia comunali. In base ai dati Istat già riportati nel paragrafo 2, questa Regione ha la quota più alta di bambini tra 0 e 2 anni iscritti ad asili nido (24,8 per cento nel 2012-2013, contro una media italiana dell'11,9 per cento) e una percentuale di nidi comunali (56 per cento) superiore di quasi due punti alla media nazionale. Nonostante il calo intervenuto negli ultimi anni, nel 2013-2014 la scuola dell'infanzia comunale copre il 16,9 per cento degli iscritti, che rappresenta la percentuale più alta in Italia dopo il Lazio ed è una quota ben più alta della media nazionale. Il ruolo rilevante giocato dai servizi comunali per l'infanzia, dotati di una tradizione radicata e di esperienze di alta qualità, ha probabilmente reso più grave che altrove il problema delle carenze di organico, che comunque riguarda buona parte dei Comuni italiani, soprattutto al Centro-Nord.

Sono stati così selezionati alcuni casi studio appartenenti a questa Regione: l'Istituzione educazione e Scuola del Comune di Bologna, creata nel 2014, che riunisce tutti i servizi educativi e scolastici comunali della fascia 0-6; l'Azienda speciale della Bassa Reggiana, che dal 2011 gestisce tutti i servizi educativi dell'Unione di otto Comuni della Provincia di Reggio Emilia; la Fondazione Cresci@Mo del Comune di Modena, istituita nel 2012, cui è stata progressivamente affidata la gestione di dieci scuole dell'infanzia co-

munali; la società mista ParmaInfanzia, creata nel 2003, cui sono stati affidati otto asili nido, sette scuole dell'infanzia più altri servizi educativi. La società è formata dal Comune di Parma, attualmente socio di maggioranza, e da una cooperativa sociale che è anche il gestore dei servizi.

Tali casi sono stati affiancati, quali termini di confronto, da uno che riguarda l'esternalizzazione del servizio a soggetti privati (il Comune di Torino, che ha affidato nove nidi in concessione dal 2012 ad alcune cooperative sociali), più due realtà, Forlì e Firenze, nei quali è stato appaltato il servizio pomeridiano a cooperative sociali, mentre alla mattina il servizio rimane a gestione diretta comunale. A Forlì questa modalità gestionale è introdotta in tutti i nidi (2003) e le scuole dell'infanzia (2013). A Firenze la gestione pomeridiana in appalto è stata estesa gradualmente a tutte le scuole dell'infanzia a partire dal 2015, senza coinvolgere invece i nidi. Per rafforzare l'integrazione tra gestione comunale e privata, nel nuovo appalto che partirà dal 2017-2018 alcune scuole dell'infanzia sperimenteranno una formula oraria mista per il servizio affidato alle cooperative, non più «confinato» al pomeriggio (come è stato fino a ora) ma distribuito su due mattine e tre pomeriggi.

In un precedente contributo (Neri 2016) sono state illustrate sia le ragioni che hanno portato i Comuni analizzati a effettuare scelte differenti nella conversione della gestione diretta, sia le trasformazioni organizzative innescate dalla creazione di assetti gestionali di tipo partecipato. Tra i cambiamenti principali che si sono verificati, ci si è brevemente soffermati su quelli riguardanti la regolazione del lavoro. In questa sezione, intendiamo riprendere quest'ultimo tema e svilupparlo in maniera più approfondita.

## **5. La regolazione del lavoro fra pubblico e privato**

L'affidamento dei servizi in gestione diretta a soggetti terzi è spesso accompagnato da mutamenti nel rapporto di impiego del personale, che avvengono principalmente attraverso il cambiamento del contratto collettivo nazionale di lavoro applicato al personale dipendente dai gestori dei servizi, con il passaggio da un Ccnl del settore pubblico a uno di quello privato.

Ciò avviene, potremmo dire ovviamente, nel caso di esternalizzazione a un soggetto privato (for-profit o non-profit) indipendente dall'ente locale, ma spesso anche nel caso in cui i servizi a gestione diretta siano trasferiti a

un ente od organismo controllato da un Comune. Il passaggio a un Ccnl del settore privato è infatti possibile (anche se non obbligatorio) sia nel caso dell'azienda speciale che in quello della fondazione, oltre che naturalmente nella società mista.

Per le organizzazioni ibride si pone quindi la scelta di quale contratto adottare tra i diversi disponibili. Nel settore educativo privato, si è assistito alla proliferazione di un'ampia pluralità di contratti collettivi di lavoro nazionale, nonché di contratti aziendali del tutto sganciati da quelli nazionali di categoria di riferimento (Mari 2016).

A livello nazionale, nel settore privato esistono innanzitutto per le organizzazioni di matrice cattolica il Ccnl Agidae (Associazione gestori istituti dipendenti dall'Autorità ecclesiastica) e quello Fism (Federazione italiana scuole materne); nel mondo laico il Ccnl Aninsei (Associazione nazionale istituti non statali di educazione e di istruzione, aderente a Confindustria); nel terzo settore, in cui in ambito assistenziale è diffusa una vasta moltitudine di contratti, i principali Ccnl utilizzati nei servizi socio-educativi sono quello delle cooperative sociali e quello dell'Uneba (Unione nazionale istituzioni e iniziative di assistenza sociale, di matrice religiosa). Oltre a questi, vengono applicati anche il Ccnl sottoscritto da Filins (Federazione italiana licei linguistici e Istituti scolastici non statali), Finnsei (Federazione italiana istituti non statali di educazione e istruzione) e Aispes (Associazione italiana scuole non statali educazione e formazione) con Ugl e Cisl, nonché il Ccnl FederTerziario sottoscritto con l'Ugl.

Nel settore pubblico, sono applicati, per gli asili nido e gli altri servizi integrativi (come i centri gioco o gli spazi famiglie) il Ccnl del comparto Regioni e Autonomie locali (Ee.Ll.); questo contratto viene applicato anche per la scuola dell'infanzia nella grande maggioranza dei Comuni; viene invece adottato il Ccnl della Scuola all'interno della scuola dell'infanzia statale e, fino a pochi anni fa, anche in quelle di alcuni Comuni (Bologna, Firenze, Verona), che però negli ultimi anni hanno effettuato le nuove assunzioni con il Ccnl degli enti locali.

In un contesto di elevata frammentazione, abbiamo concentrato l'attenzione sui due contratti pubblici (Ee.Ll. e Scuola, per i quali si fa riferimento ancora a quelli relativi al periodo 2006-2009, non più rinnovati dopo il blocco della contrattazione nazionale nel settore pubblico) e su due contratti privati: questi sono il Ccnl delle cooperative sociali (2010-2012, in corso di rinnovo), ossia il contratto utilizzato più frequentemente nei servizi ap-

paltati a soggetti terzi (inclusi quelli analizzati in questa sede), e il Ccnl Aninsei, per il quale abbiamo considerato sia il Ccnl 2010-2012 sia il Ccnl 2016-2018, stipulato nel 2016. Il contratto Aninsei è adottato dai soggetti partecipati da noi analizzati che sono passati a una regolazione privata, ossia l'Azienda speciale della Bassa reggiana e la Fondazione Cresci@Mo.

La tabella 1 riporta, per tre profili professionali (ausiliario, educatore di asilo nido, docente di scuola dell'infanzia), la retribuzione iniziale mensile lorda e l'orario settimanale previsto nei contratti Aninsei, Cooperative sociali, Regioni e autonomie locali e Scuola statale.

Tab. 1 – *Retribuzione iniziale mensile lorda e orario settimanale per Ccnl di riferimento nei servizi 0-6 (al 31 dicembre 2012)*

CONTRATTO/ PROFILO	ANINSEI		COOP. SOCIALI		REGIONI ED EE.LL.		SCUOLA STATALE	
	RETRIB. (IN €) AL 31/12/12	OR.	RETRIB. (IN €) DAL 1/3/13	OR.	RETRIB. (IN €)	OR.	RETRIB. (IN €)	OR.
AUSILIARIO	1.122,83 (1.181,07 DAL 2018/19)	38	1.184,19	38	1.359,54	36	1.274,54	36
EDUCATORE ASILO NIDO	1.205,14 (1.267,65 DAL 2018/19)	36	1.426,41	38	1.621,17	36	NON PRESENTE	
DOCENTE SCUOLA INFANZIA	1.266,22 (1.331,89 DAL 2018/19)	34	= (1.426,41)*	38	1.621,17	36	1.610,27	25

\* Nel Ccnl delle cooperative sociali non è previsto il profilo del docente di scuola dell'infanzia. Questo però viene solitamente collocato alla posizione economica D1 (la stessa delle educatrici di nido) e per questo riportiamo tra parentesi la retribuzione corrispondente.

Fonti: Mari 2016 ed elaborazione propria.

La retribuzione dei lavoratori del settore privato è inferiore a quella dei colleghi con rapporto di impiego pubblico, anche nel caso del Ccnl Aninsei rinnovato nel 2016. L'orario di lavoro settimanale nelle cooperative sociali è maggiore di tutti gli altri; nel Ccnl Aninsei esso è più breve anche rispetto ai contratti pubblici, ma il calendario annuale è più lungo (44 settimane, contro le 40-42 del Ccnl Ee.Ll.). Nei contratti delle scuole cattoliche come Agidae e Fism, molto diffusi nelle strutture convenzionate, la retribuzione è più elevata, ma comunque inferiore a quella dei contratti pubblici.

Se la comparazione è estesa ad altre componenti del rapporto di lavoro (ferie, aspettative e permessi, formazione in servizio), per i lavoratori i contratti più sfavorevoli restano quelli del settore privato, che risultano invece meno costosi per i gestori. Nei contratti del settore privato, inoltre, il pagamento della malattia e della maternità spetta all'Inps e non al datore di lavoro, come accade invece nella pubblica amministrazione.

Tra i contratti pubblici, il Ccnl della Scuola è complessivamente più favorevole ai lavoratori e più costoso per i datori di lavoro rispetto a quello degli enti locali, in quanto presenta una serie di condizioni più favorevoli, tra cui spiccano l'orario di lavoro più breve (vedi tabella 1), ma anche ferie più lunghe, aspettative e permessi in maggiore quantità. La retribuzione risulta più elevata nel Ccnl Ee.Ll. per i primi otto anni di servizio, per poi invece crescere molto di più negli anni successivi nel Ccnl Scuola.

In tale contesto, è evidente che il mutamento nella gestione dei servizi e, per questa via, del contratto applicato al loro interno possa fornire agli enti locali l'opportunità di ridurre il costo di lavoro e di garantire al gestore condizioni più favorevoli nel trattamento del personale, come confermano anche altre analisi (Mari 2016; Cerea *et al.* 2016). Questo è abbastanza scontato nel caso di esternalizzazioni del servizio a soggetti terzi come le cooperative sociali (incluso il caso della società mista), dato che il personale dei servizi è dipendente dalla cooperativa, con l'applicazione del contratto di settore. L'analisi empirica conferma questo elemento anche se nei due casi che abbiamo esaminato l'impatto del passaggio alle nuove condizioni contrattuali è stato attenuato per favorire l'abbandono della gestione diretta. Infatti nel caso di Torino, l'affidamento all'esterno dei nidi comunali è stato accompagnato dall'applicazione del Ccnl Federcultura (non esattamente un contratto di settore), per favorire un'omogeneizzazione del trattamento economico-normativo del personale rispetto alla gestione diretta precedente. A Firenze, invece, le insegnanti di scuola dell'infanzia del servizio pomeridiano gestito dalle cooperative sociali sono collocate nella posizione economica D2 invece che D1, la posizione solitamente applicata. In entrambe le circostanze il ruolo dell'ente locale è stato determinante nel promuovere l'applicazione di trattamenti migliori ai lavoratori rispetto a quelli dei colleghi operanti in altri servizi gestiti anche dalle stesse cooperative.

Nei soggetti partecipati (esclusa la società mista), l'analisi sul campo evidenzia che il mutamento nella regolazione del lavoro non si traduce sempli-

cemente in un passaggio ai contratti privati, ma nell'identificazione di soluzioni intermedie tra regolazione pubblica e privata, avvalendosi della contrattazione integrativa.

Nell'Azienda speciale della Bassa Reggiana e nella Fondazione Cresci@Mo il mutamento nel regime contrattuale riguarda il personale neoassunto dalle nuove organizzazioni; il personale comunale proveniente dalla vecchia gestione diretta e ancora inserito in asili e scuole passati alla nuova gestione conserva il rapporto di impiego con il Comune e opera nei servizi trasferiti mediante il ricorso agli istituti del comando e del distacco.

Nella Fondazione Cresci@Mo di Modena le insegnanti dipendenti della Fondazione sono state assunte con il Ccnl Aninsei. Il trattamento economico-normativo è stato però avvicinato a quello delle docenti comunali con un accordo integrativo aziendale. La retribuzione mensile delle docenti rimane inferiore a quella delle colleghe comunali di oltre 3.400 euro lorde annuali (poco meno di 300 euro lorde al mese), più altre 760 euro per la retribuzione accessori a ma il divario è sensibilmente ridotto rispetto a quello che si determinerebbe con la semplice applicazione del Ccnl Aninsei.

L'Azienda speciale della Bassa Reggiana adotta il Ccnl Aninsei con un'equiparazione sostanziale al Ccnl degli enti locali, risparmiando comunque sui costi per la maternità, che è a carico dell'Inps, una cifra che, nel 2015, ha superato i 165.000 euro. Per gli ausiliari, l'applicazione del Ccnl Aninsei avviene invece in forma «pura», con un risparmio di 8.544 euro all'anno per ogni addetto (dati relativi al 2015).

Anche nel caso dell'Istituzione educazione e scuola del Comune di Bologna, dove pure il personale trasferito rimane a tutti gli effetti comunale, il passaggio al nuovo modulo organizzativo ha fornito l'opportunità per un mutamento nella regolazione del lavoro. Nell'Istituzione le assunzioni del personale docente (oltre 200 unità) avvengono con il Ccnl degli enti locali al posto del Ccnl utilizzato fino al 2014. Se per il trattamento economico i vantaggi per l'ente locale si realizzano solo nel lungo periodo, per altri aspetti essi sono invece evidenti: ad esempio le insegnanti neoassunte con il Ccnl degli enti locali svolgono 30 ore settimanali con i bambini contro le 25 di quelle assunte con il contratto Scuola.

Sia a Modena che a Bologna il cambiamento nel contratto ha portato infine a un incremento delle ore per attività collegiali e per quelle di gestione od organizzazione interna. Rispetto alle colleghe del Comune di Modena, le insegnanti della Fondazione Cresci@Mo svolgono due ore

settimanali in più con i bambini, nelle quali lavorano in compresenza, spesso all'interno di una sezione diversa da quella di appartenenza, nonché 32 ore in più di gestione all'anno. Nel Comune di Bologna, il passaggio al Ccnl Ee.Ll. consente una compresenza oraria più lunga in classe da parte delle insegnanti di scuola dell'infanzia. In entrambe le realtà, la riorganizzazione si è tradotta nell'estensione dell'apertura del servizio a una parte del mese di luglio, seppure tra forti contrasti sindacali: un cambiamento questo, facilitato indubbiamente dai cambiamenti nella regolazione contrattuale.

## **6. Considerazioni conclusive.**

### **L'ibridazione come soluzione permanente?**

L'affidamento dei servizi per l'infanzia a gestione diretta dei Comuni a enti e organismi partecipati nasce come una soluzione «politica» di compromesso tra l'esternalizzazione vera e propria a soggetti privati indipendenti dagli enti locali e la prosecuzione della gestione diretta, sempre meno praticabile negli anni della crisi. La natura intermedia o ibrida tra pubblico e privato di questi assetti organizzativi è evidente non solo nella loro disciplina giuridica, sinteticamente illustrata al paragrafo 3, ma anche nella regolazione del lavoro. In questo ambito, il cambiamento nel contratto di lavoro applicato al personale e, in diversi casi, il passaggio alla regolazione privata hanno acquisito un ruolo centrale nelle strategie volte a promuovere condizioni di maggiore efficienza e flessibilità gestionale nei servizi.

Tuttavia, l'applicazione di un Ccnl del settore privato non si è tradotta nella semplice adozione delle condizioni economiche e normative in questo previsto, ma nella ricerca di soluzioni contrattuali che riducessero la distanza tra le condizioni previste dal contratto privato e quelle garantite dai contratti pubblici, servendosi a questo fine della contrattazione aziendale. I processi di de-regolazione del lavoro non sono stati annullati ma controllati e parzialmente limitati nei loro effetti: l'ibridazione si è tradotta in un peggioramento delle condizioni di lavoro, ma più contenuto rispetto a quanto ci si sarebbe potuto aspettare dal cambiamento nel rapporto di lavoro. Peraltro, almeno in alcuni casi anche l'esternalizzazione a soggetti privati non controllati dai Comuni, come le cooperative sociali, sembra condurre, anche in modo fantasioso, all'applicazione di condizioni migliori per i lavora-

tori rispetto a quelle previste dai contratti di settore e adottate abitualmente dagli stessi soggetti gestori.

Fino a ora l'ibridazione ha portato quindi a un aumento ulteriore della frammentazione contrattuale e regolativa del lavoro nei servizi di cura, piuttosto che a una semplice polarizzazione tra regolazione pubblica e privata (cfr. Dorigatti, Mori 2016). Questo esito pare coerente con alcune tendenze osservate anche in altri settori dei servizi di cura dove pure sono emersi fenomeni di ibridazione tra pubblico e privato, come il settore sanitario e quello socio-sanitario (Neri 2008; 2009). Ne deriva un quadro di insieme assai frastagliato, in cui crescono le disegualianze tra lavoratori con lo stesso profilo professionale, con una dispersione crescente dei trattamenti economico-normativi.

La ricerca di soluzioni contrattuali intermedie tra pubblico e privato è dovuta all'esigenza di conciliare obiettivi di risparmio e di incremento della produttività ed efficienza gestionale, imprescindibili in un'epoca di austerità finanziaria, con altri due obiettivi, differenti tra loro ma convergenti nel suggerire di attenuare gli effetti del cambiamento effettuato nella regolazione del lavoro. Tali obiettivi sono rappresentati, da un lato, dalla necessità di assicurare il consenso o, quanto meno, la minor ostilità possibile alla scelta di abbandonare la gestione diretta e di cambiare contestualmente il contratto di lavoro pubblico, dall'altro, dal tentativo di continuare ad assicurare quelle condizioni organizzative che nel passato hanno favorito la costruzione di esperienze di qualità elevata nei servizi per l'infanzia. E, secondo la letteratura, almeno una parte di tali condizioni (compresenza e collegialità nella didattica, gestione collettiva e partecipata, ampia formazione) sarebbero state garantite nel tempo nel modo migliore dai contratti pubblici e, in particolare, da quello degli enti locali (Zurru 2014).

Per quanto sia presto per fare previsioni, questi elementi portano a ritenere che l'adozione di assetti gestionali intermedi e di soluzioni contrattuali ibride tra pubblico e privato potrebbe non essere un fenomeno transitorio, condizionato dalla necessità di sfuggire ai vincoli normativi posti alle assunzioni e alla spesa di personale nella gestione diretta. L'ibridazione infatti non solo è coerente con i processi di de-regolazione controllata dei servizi di cura e del lavoro pubblico, in corso ormai da diversi decenni, ma risponde anche a esigenze permanenti dell'azione politica.

## Riferimenti bibliografici

- Anci-Ifel (2016), *Il personale dei Comuni italiani. Quinta edizione*, <http://www.fondazioneifel.it/documenti-e-pubblicazioni/item/4648-il-personale-dei-comuni-italiani-quinta-edizione-2016>.
- Ascoli U., Ranci C. (2003, a cura di), *Il welfare mix in Europa*, Roma, Carocci.
- Bordogna L., Neri S. (2014), *Austerity Policies, Social Dialogue and Public Services in Italian Local Government*, in *Transfer: European Review of Labour and Research*, vol. 20, n. 3, pp. 357-371.
- Cerea S., Giannone M., Salvati A., Saruis T. (2016), *I dilemmi dell'investimento sociale nelle politiche locali per l'infanzia*, in Ascoli U., Ranci C., Sgritta G.B. (2016, a cura di), *Investire nel sociale. La difficile innovazione del welfare italiano*, Bologna, il Mulino, pp. 75-99.
- Ciarini A. (2016), *Policies to Boost Services and Employment in the Long Term Care Sector. A Downward Convergence Towards Low-Wage Service Jobs in the European Welfare State?*, in *Stato e mercato*, n. 1, pp. 119-151.
- Dorigatti L., Mori A. (2016), *L'impatto delle scelte datoriali, sulle condizioni di lavoro e sulle disuguaglianze: disintegrazione verticale, esternalizzazioni e appalti*, in *Sociologia del lavoro*, n. 144, pp. 190-204.
- Enthoven A.C. (1985), *Reflections on the Management of the National Health Service*, London, Nuffield Provincials Hospital Trust.
- Esping-Andersen G. (1999), *Social Foundations of Postindustrial Economies*, Oxford-New York, Oup.
- Esping-Andersen G., Regini M. (2000, a cura di), *Why Deregulate Labor Markets?*, Oxford-New York, Oup.
- Hemerijck A., Ferrera M., Rhodes M. (2000), *The Future of Social Europe. Recasting Work and Welfare in the New Economy*, Oeiras, Celta.
- Istat (2014), *L'offerta comunale di asili nido e altri servizi socio-educativi per la prima infanzia*, Roma, <http://www.istat.it/it/archivio/129403>.
- Le Grand J., Bartlett W. (1993, a cura di), *Quasi-markets and Social Policy*, London, MacMillan.
- Mari M. (2016), *La contrattualistica nei servizi educativi e nelle scuole dell'infanzia*, in Gruppo nazionale nidi e infanzia (a cura di, 2016), *Gestire il sistema educativo territoriale integrato*, Zeroseiup, pp. 75-84.
- Mef-Rgs (2016), *Analisi di alcuni dati del conto annuale del periodo 2007-2014*, <http://www.contoannuale.tesoro.it/portal/cgi-bin/cognos.cgi>.
- Neri S. (2008), *Processi di privatizzazione dei servizi di cura e disuguaglianze nel lavoro. Il caso delle collaborazioni pubblico-privato*, in *Sociologia del lavoro*, n. 110, pp. 119-131.

- Neri S. (2009), *L'innovazione nel lavoro. Quale ruolo per le public-private partnership?*, in Brunetti M., Cicchetti A. (a cura di, 2009), *Innovazione e organizzazione nel sistema sanitario*, Roma, Il Pensiero scientifico editore, pp. 75-105.
- Neri S. (2014), *I servizi comunali per l'infanzia al tempo della crisi. L'esperienza della fondazione Cresci@Mo di Modena*, in *Autonomie locali e servizi sociali*, n. 2, pp. 341-357.
- Neri S. (2016), *Garantire i servizi nella crisi. I processi di ibridazione dei servizi per l'infanzia comunali*, in *Politiche sociali*, n. 3, pp. 441-458.
- Paci M. (2006), *Nuovi lavori, nuovo welfare*, Bologna, il Mulino.
- Sabatinelli S. (2016), *Politiche per crescere. La prima infanzia tra cura e investimento sociale*, Bologna, il Mulino.
- Vicarelli G. (2002), *La sovranità dissolta? Modelli di regolazione dei sistemi sanitari europei*, in *Politiche sanitarie*, n. 2, pp. 101-130.
- Zurru M. (2014), *L'età d'argento: frammentazione e privatizzazione delle politiche italiane per l'infanzia*, in Zurru M. (a cura di), *Asili nido e qualità del servizio. Tra vincoli e nuove possibilità valutative*, Roma, Ediesse, pp. 55-93.

#### ABSTRACT

*Nei paesi europei severamente colpiti dalla crisi finanziaria, come l'Italia, le politiche di austerità hanno accelerato le tendenze, in atto da lungo tempo, alla privatizzazione dei servizi di cura. Tuttavia, nel caso dei servizi per l'infanzia comunali, l'opposizione diffusa all'abbandono della gestione diretta mediante esternalizzazione a soggetti terzi ha spinto un numero crescente di Comuni a trasferire i servizi a enti od organismi come «istituzioni», «aziende speciali» o «istituzioni». Queste organizzazioni si collocano a metà tra il settore pubblico e quello privato, in quanto sono controllate dagli enti locali ma godono spesso di strumenti gestionali che le avvicinano alle aziende private. Come mostra l'analisi dei casi studio, il passaggio frequente dai contratti collettivi di lavoro del settore pubblico a quelli del settore privato ha promosso la ricerca di soluzioni innovative, allo scopo di limitare sia il peggioramento del trattamento economico e normativo dei lavoratori legato al cambiamento nella regolazione contrattuale, sia i rischi che ciò può comportare in relazione alla qualità del servizio.*

HYBRIDISATION IN THE CARE SECTOR AND THE CONSEQUENCES ON WORK.  
THE CASE OF MUNICIPAL EARLY EDUCATION AND CARE SERVICES IN ITALY

*In European countries harshly hit by the financial crisis such as Italy, austerity policies accelerated long-lasting trends to privatisation in the care sector. However, in Early Education and Care (Ecec) services, because of widespread opposition to outsourcing to private*

*providers, an increasing number of municipalities are transferring Ecec services to entities called «institutions», «special firms» or «foundations». These share some features of both public and private organisations, as they are at the same time controlled by the municipalities, but provided with some managerial tools more similar to those of private firms. Focusing on work and employment regulation, case study analysis highlights that the frequent shift from public to private sector employment contracts fostered the search for innovative arrangements, which are aimed at limiting both the worsening of pay and working conditions and the risk of a decrease in service quality.*