

## PRECARIETA' E NUOVE FORME DI LAVORO NEI SERVIZI ALLA PERSONA

Intervento Gloria Baraldi segretaria regionale Funzione Pubblica CGIL Lombardia

Affrontare questo tema richiede di provare a rispondere alla domanda se le nuove forme di lavoro siano una delle ragioni che portano a un nuovo modello di welfare o se il nuovo modello di welfare sia esso stesso produttore di nuove forme di lavoro precario.

Il principio di sussidiarietà, introdotto nell'articolo 118 con la revisione della Costituzione Italiana del 2001, implica che le istituzioni nazionali e sovranazionali debbano tendere a creare le condizioni per cui le persone, singole o associate, possano esprimere la propria autonoma capacità d'azione. I poteri pubblici, pur mantenendo un nucleo di funzioni inderogabili, non devono agire in situazioni in cui entità di livello inferiore siano in grado di agire in proprio.

Il principio di sussidiarietà prevede che, in senso verticale, la ripartizione gerarchica delle competenze debba essere spostata verso gli enti più vicini al cittadino, al bisogno del territorio; in senso orizzontale, che il cittadino, sia esso singolo o attraverso corpi intermedi, debba avere la possibilità di cooperare con le istituzioni nella definizione di interventi che incidano sulle realtà a lui più prossime.

In realtà, l'esplicitazione pratica di questo principio, cui stiamo ormai da tempo assistendo in Lombardia, applicazione fortemente condivisa e ritenuta valida sperimentazione per tutto il territorio nazionale dal governo di centro-destra, prevede un forte ridimensionamento del pubblico, a fronte di un ampliamento dell'offerta diretta di servizi e prestazioni da parte di un privato diversificato.

Il concetto base di riferimento è che la persona debba essere artefice della soluzione dei suoi bisogni e che la famiglia sia il primo e principale nucleo in cui si dispiegano le risorse per affrontarli. Ecco allora l'introduzione del sistema di "voucherizzazione"

(buoni e soldi con i quali la persona può acquistare servizi), sulla base di un altro concetto chiave, quello della libera scelta (la persona è libera di scegliere, tra pubblico e privato, il servizio che ritiene più confacente al suo bisogno). La persona è, in questo straordinario esercizio di libertà, sola con il suo problema, il suo disturbo fisico o mentale, le sue limitazioni. È sola nella ricerca di soluzioni che non conosce.

A fronte di una domanda sempre più pressante, non ridimensionabile, dato un contesto sociale che vede l'emergere di nuovi bisogni, a causa di un'anzianità demografica sempre crescente, di forti processi di immigrazione, della presenza di ampie sacche di emarginazione, il pubblico, invece di riqualificare il proprio intervento e favorire processi di integrazione con l'impresa sociale in tutte le sue forme, ridetermina il proprio ruolo rinunciando alla gestione dei servizi e scegliendo di svolgere una funzione di programmazione (spesso molto astratta), controllo ed erogazione di risorse. Ultimamente si teorizza che la funzione di programmazione possa essere svolta anche dal privato che si vedrebbe, così, a programmare interventi di cui essere in seguito erogatore.

Questa lettura ci porta a dire che trasformazione del welfare e trasformazione del mercato del lavoro sono due processi che evolvono insieme.

Da un lato, il contesto più ampio nel quale il nostro paese è inserito, le sfide della globalizzazione, una domanda sociale non contenibile e una spesa crescente portano a ridimensionare il ruolo dello Stato e a puntare al mercato per cercare le risposte ai bisogni, lasciando sola la persona.

Dall'altro, le trasformazioni del mercato del lavoro tendono a mettere in discussione il lavoro stabile subordinato, sinonimo di garanzia: si privilegia la flessibilità, trasferendo cioè sul singolo lavoratore le condizioni di rischio e insicurezza tipici dell'impresa che opera sul mercato.

Nell'ambito dei servizi alla persona vi è una presenza molto eterogenea di soggetti erogatori: dalle aziende a capitale misto alle fondazioni private, dalle cooperative sociali agli enti religiosi o misti, alle associazioni. Qual è la loro natura? Quale il rapporto tra la pubblica amministrazione e i soggetti privati? Quale potrebbe essere l'evoluzione di questi rapporti?

Ciò che all'inizio poteva essere rappresentato da strutture imprenditoriali "semplici", si è venuto via via definendo in imprese sempre più dedicate a una pluralità di servizi, che hanno trovato sulla propria strada l'interesse crescente della pubblica amministrazione a ridurre costi interni attraverso forme sempre più spinte di esternalizzazione.

Questo si è spesso accompagnato a pratiche di aggiudicazione dei lavori attraverso appalti al massimo ribasso, cui ha fatto da contraltare la proliferazione dei Contratti Collettivi Nazionali di lavoro che hanno spesso rappresentato la modalità con la quale si sono ridotti i costi e rese concorrenziali le offerte delle imprese.

Una situazione così polverizzata rende difficili i processi di regolazione: il mercato è lasciato libero di produrre concorrenza sulla condizione contrattuale dei lavoratori.

Emblematica, in questo senso, l'evoluzione della storia delle cooperative sociali: la flessibilità e la disponibilità, caratteristiche tipiche della gestione cooperativistica, sono state considerate, nel tempo, modalità determinanti per il governo di funzioni pubbliche. Nella convinzione che la finalità sociale dei servizi gestiti dalle cooperative producesse innalzamento della qualità delle prestazioni rispetto a quelle dirette dal pubblico, descritto come troppo rigido, burocratico, non vicino alle persone.

Le cooperative sociali, identificate come strumento di supporto e di ampliamento dell'offerta di servizi pubblici alla persona, si sono nel tempo trasformate in uno degli strumenti principe del processo di esternalizzazione e privatizzazione. Con l'intento,

peraltro neppure tanto sottaciuto da parte delle istituzioni pubbliche, di ridurre i costi del personale, di avere maggiore flessibilità nell'apertura/chiusura o riduzione dei servizi e, soprattutto, di gestire il rapporto tra istituzioni e cooperative sociali attraverso quella formula aberrante che si chiama, appunto, gara d'appalto al massimo ribasso. Tale massimo ribasso si realizza attraverso la contrazione di diritti e tutele di chi lavora con la conseguente palese riduzione della qualità dei servizi all'utenza. Ma questo pare un aspetto irrilevante nella valutazione dell'efficacia dei servizi stessi.

In questo contesto, quella che era nata come una forte esperienza democratica di partecipazione nella gestione cooperativistica dei servizi, ha visto via via assottigliarsi il margine di democrazia: a tal punto che gli organismi deputati a ciò hanno spesso la funzione di far sì che i soci-lavoratori assumano "democraticamente" decisioni per loro controproducenti (come accadde in una cooperativa in cui si fece votare ai soci-lavoratori circa l'inserimento, nel regolamento, della decisione di non vedersi riconosciuta la tredicesima mensilità!).

In questa duplice veste di soci e lavoratori le persone che operano in tale ambito sperimentano la loro invisibilità, un'invisibilità data dal non essere considerati come soggetti portatori di diritti e specifiche professionalità, ma, in virtù di un'imprecisata disponibilità, volontarietà, abnegazione, ritenuti soggetti che devono essere pronti in qualsiasi caso e a qualsiasi condizione.

Qualche dato per comprendere meglio il mondo di cui parliamo e renderlo maggiormente visibile:

dalle statistiche dell'Istat emerge che, al 31 dicembre 2005, in Italia, le cooperative sociali attive erano 7363, di cui 4345 di tipo A (cooperative che erogano servizi socio-sanitari educativi) e 2419 di tipo B (cooperative che si occupano di inserimento lavorativo di soggetti svantaggiati); più alcune centinaia tra cooperative miste A e B e



consorzi.

Nelle cooperative sociali, alla fine del 2005, erano impiegati 244.223 lavoratrici e lavoratori retribuiti (211.000 tra dipendenti e soci-lavoratori, 31.629 con contratto di collaborazione, 1287 interinali) e 34.626 non retribuiti (30.478 volontari, 3.415 in servizio civile, 733 religiosi), per un totale di 278.849 persone; il 71,2% donne.

Nel 2005 il maggior numero di cooperative sociali aveva sede in Lombardia (1.191 cooperative pari al 16,2% del totale) e le risorse umane impegnate a qualsiasi titolo erano, nella nostra regione, 58.562.

Con riferimento all'utenza servita, le categorie più numerose sono rappresentate dai minori (28,8%), dalle persone senza specifici disagi (26,8%), dagli anziani sia autosufficienti (10,4%) che non autosufficienti (11,4%).

La storia contrattuale di questi lavoratori è una storia molto travagliata e si inserisce nel contesto complessivo dei contratti nazionali del cosiddetto terzo settore (10) in cui quello delle cooperative sociali è il più basso, con una differenza di circa 250 euro rispetto ai contratti pubblici applicati in servizi simili.

Con l'ultimo rinnovo contrattuale la nostra categoria ha voluto fortemente che lo schema delle piattaforme fosse lo stesso per tutti i contratti, al fine di giungere al contratto di settore per l'intero mondo degli operatori che, a diverso titolo, erogano servizi alle persone esercitando funzioni pubbliche la cui gestione non può più essere condizionata dall'obiettivo, fortemente perseguito, della contrazione dei costi attraverso il *dumping* contrattuale.

Lo scenario che si presenta evidenzia una forte contrapposizione dei datori di lavoro a un percorso di omogeneizzazione.

Dato il quadro, riteniamo necessario ribadire la centralità del ruolo del pubblico, che pensiamo sia garanzia di alta qualità dell'offerta di servizi.

Un'integrazione con il privato va favorita a condizione che vengano rispettati due principi cardine: buoni livelli di qualità dei servizi e garanzia di tutele dei lavoratori, intese in tutte le loro accezioni (salariali, normative e di sicurezza dei luoghi di lavoro).

Questi due cardini sono inscindibili, non vi è garanzia di qualità delle prestazioni a fronte di condizioni penalizzanti per chi le eroga.

La salvaguardia di questi principi presuppone un'alleanza forte tra cittadini e lavoratori, da noi costantemente ricercata. Chi propugna politiche liberiste punta, invece, a una frattura tra chi è utente e chi eroga servizi pubblici; in questo senso, la campagna contro i lavoratori pubblici, definiti genericamente e in modo offensivo "fannulloni", è quanto di più deleterio possa prodursi soprattutto nei servizi che hanno le persone come oggetto diretto del lavoro.

In Italia siamo quindi impegnati su più fronti:

- una battaglia di verità che renda in modo chiaro il valore del lavoro dei servizi pubblici erogati dalle amministrazioni pubbliche;
- un forte impegno volto alla ricomposizione contrattuale dei servizi alla persona, gestiti dal pubblico e dal privato;
- la necessità di ricondurre al rapporto di lavoro la condizione del socio-lavoratore delle cooperative sociali;
- la ricerca di strumenti di controllo sugli appalti e l'inserimento in questi ultimi di clausole sociali.

Una corretta riforma del welfare deve avere come faro la centralità del pubblico, in un sistema di sussidiarietà che non è sostituzione ma integrazione, in un contesto in cui la concorrenza si affermi sulla qualità e non sul mero risparmio dei costi dato dalla contrazione dei diritti delle persone coinvolte. In questo senso si colloca il ruolo della pubblica amministrazione che, quindi, non può essere semplice committente



interessato solo al risparmio, ma deve caratterizzarsi come un ruolo di regia dell'offerta dei servizi pubblici e privati.

Gli sforzi prodotti negli ultimi anni, con l'introduzione dei livelli essenziali di assistenza vincolanti per tutti nell'erogazione, e di garanzia generalizzata sul territorio nazionale per l'utenza, andavano in questa direzione. Purtroppo l'avvento del nuovo governo, pur in presenza ancora delle passate normative, ha prodotto un'inversione di tendenza per la quale i livelli essenziali dei servizi torneranno a essere livelli minimi. E non è una mera disquisizione lessicale. Così come tutto l'impianto del federalismo fiscale che tende a deresponsabilizzare lo Stato.

Pensiamo, invece, che sia indispensabile una forte responsabilizzazione delle istituzioni pubbliche che, insieme a un privato sociale di qualità, si facciano carico di offrire un ventaglio di opportunità per la risoluzione dei bisogni dei cittadini. Perché farsene carico è elemento distintivo del livello di civiltà di un paese.

Noi speriamo, infatti, che l'Italia continui a essere annoverata nel G8 non solo perché tra i paesi più industrializzati del mondo, ma anche per il livello di capacità di coniugare esercizio dello Stato e tutela del singolo cittadino.