

Introduzione: il welfare come mercato del lavoro

Anna Mori, Stefano Neri ed Emanuele Pavolini

RPS

Da circa un quarto di secolo nei paesi dell'Unione europea i servizi di welfare e, in particolare, quelli di cura alla persona sono stati interessati da profonde trasformazioni innescate da pressioni, non di rado contrastanti, tuttora in piena fase di svolgimento e che la recentissima crisi pandemica (in corso nel momento in cui si scrive) ha contribuito ad acuitizzare in maniera repentina ed inaspettata.

Da un lato, le tendenze socio-demografiche di lungo corso, quali il progressivo invecchiamento della popolazione e l'aumento della partecipazione femminile al mercato del lavoro, hanno portato ad una riconfigurazione delle reti familiari e, in stretta connessione con tale processo, alla crescente esigenza di redistribuire il carico di lavoro di cura all'interno di queste reti. Ne è seguito un aumento della domanda di servizi di welfare di varia natura (socio-assistenziali, sanitari ed educativi) non solo in termini prettamente quantitativi, ovvero di allargarne la copertura e potenziarne la fornitura, ma anche significativamente in termini qualitativi. Questi servizi, infatti, devono sempre più rispondere ad esigenze in parte diverse rispetto al passato, facendo fronte – come ci ricordano Arlotti, Parma, Ranci e Sabatinelli nel loro saggio in questo numero – all'emergere di un insieme di nuovi rischi sociali all'interno delle economie avanzate, accanto a quelli tradizionali tipici delle economie industriali fordiste: il riferimento, in particolare, è a tutti quei rischi legati al tema della cura «che comprende l'accudimento e il sostegno allo sviluppo socio-cognitivo dei bambini, soprattutto dei più piccoli, nonché la copertura dei bisogni relativi alla cronicità e alla lungo-assistenza per la popolazione anziana, specie in presenza di forti limitazioni nello svolgimento delle attività di vita quotidiana» (p. 97). Al contempo, il miglioramento del tenore di vita della popolazione ha accresciuto anche le aspettative dei cittadini nei confronti dell'offerta dei servizi di welfare, che devono essere forniti con una qualità maggiore e in maniera più personalizzata rispetto al passato.

Dall'altro lato, dinamiche macro-economiche di medio e lungo termine hanno messo in discussione la capacità di risposta dei governi, soprattutto in alcuni paesi, a bisogni di cura che sono diventati sempre più cruciali nelle società contemporanee: l'aumento della domanda è stato infatti fronteggiato in condizioni di «austerità permanente» (Pierson,

1998) nella gestione delle finanze pubbliche, difficoltà che ha minato la capacità delle autorità pubbliche di fornire direttamente questi servizi, garantendone una copertura adeguata e una qualità soddisfacente. Questa condizione si è rivelata particolarmente drammatica nei paesi del Sud Europa a seguito della crisi economica e finanziaria del 2008-2009 e quella dei debiti sovrani propagatasi nel corso degli anni successivi (Guillén e Pavolini, 2015). La crisi pandemica, a seguito dell'infezione da Covid-19 in corso, ha già mostrato i primi effetti, acuendo lo stato di criticità nel settore del welfare: l'aumento della spesa pubblica per fronteggiare l'emergenza ha aggravato la situazione della finanza pubblica in quei paesi già duramente colpiti dalla crisi del decennio precedente, tra i quali rientra l'Italia.

La traiettoria evolutiva di queste dinamiche, strettamente intrecciate tra loro, è stata ampiamente trattata nel dibattito internazionale, ma generalmente adottando un'ottica precipua che, come sottolinea Pavolini nell'apertura del suo contributo, si focalizza «sugli aspetti di spesa, sul disegno istituzionale degli schemi di welfare (grado di copertura, generosità e universalismo, criteri di accesso, ecc.), sugli effetti di tali politiche in termini di efficacia e di diseguaglianze sociali di varia natura (da quelle di classe al genere) o sulle dinamiche politiche legate all'istituzione o alla trasformazione di tali schemi» (p. 17).

Accanto a questo nutrito dibattito di matrice politologica e welfarista, scarsa attenzione allo sviluppo di queste tematiche è stata dedicata invece ad una prospettiva focalizzata sul fattore lavoro, inteso in senso ampio. Nell'alveo degli studi del mercato del lavoro e delle relazioni industriali sono infatti carenti le analisi che guardano ai servizi di welfare e alle loro trasformazioni in maniera sistematica. L'urgenza di colmare tale lacuna da un punto di vista teorico e della ricerca è tanto più rilevante se si tiene in considerazione la centralità che il lavoro gioca nella fornitura di questi servizi. Il lavoro nel campo del welfare (da quello degli insegnanti, ai medici, agli assistenti familiari) si connota, infatti, come attività *labour intensive*, ad alta intensità di lavoro, ovvero nelle quali la forza lavoro viene impiegata in maniera massiccia e si rivela essere difficilmente sostituibile dalle tecnologie o, al massimo (come in sanità) richiede un forte intreccio fra uso di tecnologie e capacità professionali e di interazione del lavoratore, data la peculiarità intrinseca delle attività incentrata sulla relazione personale con gli utenti/pazienti (cfr. i saggi contenuti in Vicarelli e Bronzini, 2019). Pertanto, la difficoltà dei governi di soddisfare una crescente domanda di servizi e di prestazioni di welfare a fronte di risorse limitate in una fase di austerità, di bassa crescita economica o in fase emergenziale si con-

nota come particolarmente critica per ragioni strettamente connesse alla crucialità del fattore lavoro in questi settori in termini occupazionali, organizzativi, regolativi e delle condizioni di impiego.

Partendo dalle considerazioni legate alle trasformazioni del mercato del lavoro, il settore di welfare riveste un ruolo centrale, non di rado trascurato o sottovalutato, in qualità di datore di lavoro: come documentato in due saggi di questo numero (Pavolini; Argentin, Fellini e Neri) è ancora inadeguata la consapevolezza della capacità di questo settore, in particolare nei comparti sanità e istruzione, di generare opportunità di impiego fondamentali per lo sviluppo e il sostegno dei livelli occupazionali generali nei paesi europei e specialmente in alcune aree dell'Unione europea. Nonostante l'analisi delle ricadute che la configurazione e l'estensione dei sistemi di welfare hanno avuto sui livelli e sulla struttura dell'occupazione sia rimasta sullo sfondo e scarsamente esplorata, il settore occupazionale del welfare non solo si è rivelato relativamente consistente, in particolare in certi gruppi di paesi, ma ha presentato negli ultimi decenni tassi di crescita consistenti, innescando traiettorie evolutive importanti che meritano una più approfondita analisi.

Alle valutazioni occupazionali si legano strettamente considerazioni relative alla regolazione del lavoro nel comparto produttivo del welfare nel suo complesso e alle condizioni di impiego applicate, arene di ricerca ancora poco esplorate malgrado le profonde e radicali trasformazioni che stanno vivendo alla luce dello scenario presentato in apertura. A partire dagli anni '90 del secolo scorso, i governi europei, sotto la spinta di pressioni contrastanti, hanno implementato strategie e scelte politiche simili orientate alla diversificazione nella fornitura dei servizi di welfare attraverso il ricorso a pratiche di esternalizzazione e privatizzazione. Non riuscendo più a governare il processo internamente, tramite la fornitura diretta pubblica *tout court*, le autorità pubbliche hanno cercato di rispondere alla domanda di servizi avvalendosi di una nutrita e crescente schiera di fornitori privati profit e non profit. L'apertura dei confini funzionali del settore del welfare a nuovi attori ha innescato due ordini di ripercussioni sul lavoro, tra loro connesse, che meritano uno sguardo più attento da parte della ricerca teorica ed empirica. Da una parte, questi processi hanno contribuito a frammentare e a indebolire la regolazione del lavoro e la definizione delle condizioni di impiego applicate nei servizi di cura alla persona, generalmente alimentando traiettorie di impoverimento e di precarizzazione del lavoro per gli occupati nel settore. Dall'altra parte, il numero e la natura degli attori coinvolti nell'arena delle relazioni di impiego e ai tavoli di negoziazione nel

RPS

Anna Mori, Stefano Neri ed Emmanuele Pavolini

comparto è radicalmente mutata, con complesse ricadute sull'architettura della contrattazione collettiva e sulla rappresentanza degli interessi. Su questo sfondo, il presente numero monografico vuole offrire un contributo alla comprensione e all'analisi dei servizi di welfare come mercato del lavoro in senso ampio, soddisfacendo una duplice finalità: da un lato, a partire da un intento più teorico, i contributi mirano a colmare le lacune nella letteratura offrendo chiavi di lettura differenti e poco esplorate al dibattito sul tema del welfare mentre, dall'altro lato, un obiettivo più prettamente empirico è alla base della raccolta di dati originali per inquadrare lo stato dell'arte a partire da differenti dimensioni analitiche. La prospettiva multilivello che i diversi saggi offrono consente di sviscerare in profondità alcune questioni chiave che ruotano attorno alla tematica sotto indagine.

A livello macro due saggi offrono una chiara ed esaustiva panoramica della dimensione occupazionale del settore del welfare. Il saggio di Pavolini analizza in prospettiva comparata e diacronica il ruolo che il welfare gioca nel mercato del lavoro europeo, guardando non solamente alla dimensione quantitativa dei livelli occupazionali rispetto, in particolare, agli altri due segmenti del settore dei servizi (terziario avanzato e di consumo), ma approfondisce alcune dimensioni analitiche chiave per comprendere gli sviluppi di questo mercato del lavoro, tra le quali il grado di qualificazione degli occupati, il tasso di femminilizzazione, la qualità del lavoro e il posizionamento di questa forza lavoro rispetto al mercato del lavoro in generale. A partire dall'analisi diacronica di una serie di indicatori, a distanza di due decenni, l'autore propone una ricalibratura dei modelli tradizionali di regolazione del mercato del lavoro nel welfare.

Adottando anch'essi una prospettiva comparata, Argentin, Fellini e Neri offrono una panoramica sull'ampiezza e sulle caratteristiche degli occupati nei servizi di welfare, ponendone a confronto i principali segmenti (scuola e servizi educativi per l'infanzia; sanità e servizi sociali) in sette paesi europei rappresentativi dei diversi modelli di welfare (Danimarca, Svezia, Regno Unito, Germania, Francia, Spagna e Italia).

In particolare, dopo avere posto l'attenzione sul sottodimensionamento dei servizi di welfare italiani, in termini occupazionali, in relazione ai bisogni della popolazione e in confronto agli altri paesi europei, gli autori si concentrano sui profili sociodemografici e lavorativi di un gruppo di occupazioni identificate come caratteristiche nei settori considerati (come insegnanti, medici, infermieri e operatori dell'assistenza). L'analisi comparata di questi gruppi occupazionali mette in evidenza, da un lato, le similarità ma anche le differenze tra i lavoratori dei due settori analizzati, dall'altro le peculiarità del caso italiano.

Sullo sfondo di questo ampio inquadramento europeo dell'occupazione nel settore del welfare si inseriscono tre saggi i quali, muovendo dalla comune premessa circa il ruolo cruciale giocato dal settore pubblico – nella sua molteplice veste di regolatore, datore di lavoro, finanziatore e fornitore di servizi di cura – per comprendere gli sviluppi complessivi nel settore, si collocano ad un livello «meso» di lettura del fenomeno, approfondendo tematiche legate alla regolazione del lavoro, alle relazioni industriali e agli attori in quest'arena di servizi.

L'analisi di Keune e Pedaci offre un primo sguardo generale al dibattito sulla trasformazione delle relazioni industriali nel settore pubblico, in particolare nei comparti sanità e istruzione, a seguito della crisi finanziaria. Comparando la situazione in cinque importanti economie europee (Danimarca, Paesi Bassi, Francia, Italia e Spagna), l'attenzione si concentra sulle strategie adottate dalle organizzazioni sindacali per plasmare e governare i cambiamenti in atto nei due settori analizzati, soprattutto in merito ai livelli e alla qualità dell'occupazione in questi servizi, tenendo conto dei vincoli posti dal contesto istituzionale e dalle scelte della controparte datoriale.

Questo contributo riporta direttamente al secondo saggio nell'alveo delle relazioni di impiego nei settori oggetto di indagine in questa ampia sezione monografica: Mori e Neri, focalizzandosi sul caso italiano, ricostruiscono lo stato dell'arte delle relazioni di lavoro nei servizi di welfare, focalizzandosi in primis sui fattori determinanti l'elevato livello di complessità del fattore lavoro in questo settore; approfondiscono poi il tema della frammentazione degli attori coinvolti nell'arena della definizione delle condizioni di lavoro e della sfide che questa dinamica pone alla rappresentanza degli interessi; infine si concentrano sulle trasformazioni avvenute nella contrattazione collettiva.

Un ulteriore approfondimento del caso italiano, volto più specificatamente all'analisi delle condizioni di lavoro nei servizi di cura alla persona, è offerto dal saggio di Arlotti, Parma, Ranci e Sabatinelli. Comparando il segmento dei servizi pre-scolari alla prima infanzia con il segmento degli interventi e servizi rivolti al supporto della popolazione anziana fragile e non autosufficiente, gli autori presentano in prima battuta un'analisi strutturale di questi servizi, focalizzata sulle caratteristiche e sulle tendenze nella loro fornitura in prospettiva diacronia, per concentrarsi poi sui profili professionali, sulle caratteristiche e sulle condizioni di lavoro dei lavoratori della cura.

Infine, completa la sezione dei saggi il contributo di Vicarelli la quale, a partire da una prospettiva micro, offre una riflessione sulla valorizzazione (mancata) delle risorse umane nel Servizio sanitario nazionale

RPS

Anna Mori, Stefano Neri ed Emmanuele Pavolini

(Ssn) in Italia. Concentrandosi dapprima sul tema del ridimensionamento e della dequalificazione del personale del comparto sanitario, ricercandone le principali cause, l'autrice prende poi in esame le misure per il personale adottate a seguito della crisi pandemica, fornendo un respiro tanto attuale quanto necessario all'analisi di una componente essenziale del settore del welfare che nel 2020 è finita improvvisamente e drammaticamente al centro dell'attenzione non solo della ricerca, ma anche e soprattutto dei cittadini. In tale ottica, oltre ad un rilancio del reclutamento nel Ssn, su basi continuative, l'emergenza pandemica chiama i *policy makers* a farsi carico di un ridisegno complessivo delle risorse umane, ad oggi sottodimensionate e dequalificate contrattualmente e professionalmente.

Alla luce dei riflessi applicativi che il tema in indagine nel numero monografico presenta, le riflessioni di ricerca sono accompagnate da una sezione dedicata a interviste a testimoni privilegiati rispetto alle tematiche affrontate, nello specifico attori sindacali chiave nei diversi segmenti dei servizi di welfare: Serena Sorrentino, segretaria generale della Fp Cgil; Francesco Sinopoli, segretario generale della Flc Cgil; Maria Grazie Gabrielli, segretaria generale della Filcams Cgil. Le interviste hanno approfondito un corpo comune di tematiche riguardanti le principali linee evolutive e strategiche delle relazioni di lavoro nei rispettivi comparti del welfare nell'ultimo decennio, con uno sguardo particolare agli strumenti e alle azioni per sostenere l'innovazione, per promuovere la professionalità della forza lavoro impiegata e per far fronte alle sfide lanciate dal dilagare dei processi di esternalizzazione e privatizzazione dei servizi di welfare. Infine, è stato affrontato il tema del ruolo delle relazioni industriali e dei suoi istituti all'interno del delicato scenario pandemico nel quale stiamo vivendo.

Riferimenti bibliografici

- Guillén A.M. e Pavolini E. (a cura di), 2015, *Welfare States under Strain in Southern Europe: Comparing Policy and Governance Changes in Portugal, Greece, Italy and Spain*, «European Journal of Social Security», special issue, vol. 17, n. 2, pp. 147-157.
- Pierson P., 1998, *Irresistible Forces, Immovable Objects: Post-Industrial Welfare States Confront Permanent Austerity*, «Journal of European Public Policy», vol. 5, n. 4, pp. 539-560.
- Vicarelli G. e Bronzini M. (a cura di), 2019, *Sanità digitale. Riflessioni teoriche ed esperienze applicative*, il Mulino, Bologna.