Rien ne va plus? Il nuovo accordo sul contratto nazionale dei lavoratori delle cooperative sociali

Luca Fazzi, | 08 febbraio 2024

Il nuovo accordo per il contratto nazionale dei lavoratori delle cooperative sociali

È di questi giorni la ufficializzazione dell'accordo fra le confederazioni sindacali e le istituzioni di rappresentanza della cooperazione sociale per l'approvazione del nuovo contratto dei lavoratori delle cooperative sociali. L'accordo arriva dopo cinque anni dalla chiusura del precedente contratto, che aumentava del 5,95% la retribuzione media lorda dei dipendenti e dei soci lavoratori delle cooperative sociali. Stavolta l'aumento è molto più consistente: si tratta di un incremento che, con il calcolo degli oneri aggiuntivi, può arrivare a un valore tra il 15% e il 16%, più del 4% nel 2024 e un ulteriore 11%-12 % nel il 2025.

Le ragioni di un incremento con decorrenza immediata da febbraio '24 sono in parte comprensibili: da anni gli stipendi dei lavoratori del comparto erano fermi e con l'aumento dell'inflazione si è prodotto una forte erosione del potere di acquisto dei salari. I salari medi di un educatore o di un operatore socio sanitario variano tra mille duecento e mille cinquecento euro al mese: uno stipendio che rende proibitivo per molti giovani e meno giovani affrontare le spese della vita quotidiana, come il pagamento di un mutuo, il vivere da soli con un figlio a carico o l'acquisto di una nuova automobile. La bozza di accordo è stata firmata dalle delegazioni trattanti nonostante diverse obiezioni avanzate precedentemente da parti di molte federazioni regionali sia di ordine economico che soprattutto di procedura. Invece di avere negoziato prima con la parte pubblica, i delegati alle trattative degli enti di rappresentanza e dei sindacati hanno ritenuto di arrivare prima a un accordo reciproco e solo in seguito di portare le istanze avanti il riconoscimento degli aumenti con gli enti pubblici, delegando le trattative a livello locale agli enti di rappresentanza regionali o alle cooperative nei loro rapporti con le singole amministrazioni. L'accelerazione impressa al processo di chiusura dell'accordo non è facile da interpretare e come in ogni processo negoziale hanno sicuramente pesato molteplici fattori tra cui la grande crisi nel reperimento del personale da parte delle cooperative sociali con la fuga di massa dei lavoratori, la difficoltà del reclutamento di molte figure professionali (educatori, infermieri, oss, ecc.) e il rischio di chiusura di servizi aggiudicati a causa della mancanza di personale. La questione salariale andava dunque giustamente posta in primo piano nell'agenda di policy makers e enti di rappresentanza delle cooperative e dei lavoratori. Se estrapolato dal contesto, il problema dei salari delle cooperative sociali è facile da risolvere e il nuovo contratto può essere salutato effettivamente come un successo. Inserito dentro un quadro più articolato di realtà, l'incremento dei salari previsto dal nuovo accordo merita tuttavia qualche riflessione aggiuntiva sia in relazione al suo impatto concreto che a una valutazione della capacità di enti di rappresentanza e sindacati di comprendere e governare i processi di cambiamento in atto.

Un aumento sostenibile?

La prima domanda per valutare l'impatto del nuovo contratto nazionale è relativa alla sostenibilità: sono in grado le cooperative di reggere i nuovi aumenti? Il comparto della cooperazione sociale è composto non solo (e non tanto) da solide realtà imprenditoriali, ma da migliaia di piccole e medio piccole imprese che negli ultimi anni hanno visto erose le proprie marginalità e che spesso sono sopravvissute attingendo alle riserve e tagliando all'osso i costi di tecnostruttura. Mentre per le cooperative di inserimento lavorativo una metà circa dei proventi vengono dal mercato, per le cooperative sociali di servizi, il finanziamento resta ancora in grandissima parte di provenienza pubblica.

In genere, le politiche salariali delle imprese dipendono dal successo economico e dalla fase espansiva. Per esempio in questi giorni è stato comunicato che utile della Ferrari ha superato il miliardo di euro e i dipendenti hanno ricevuto un premio di tredicimila euro. Questo vuol dire che nell'ultimo anno il numero di clienti che hanno acquistato un'automobile di lusso è aumentato e la azienda ha intercettato il nuovo flusso di domanda. I mercati pubblici dei servizi di welfare non sono però espansivi in questa fase storica come quelli del marchio di Maranello. Al contrario, tolte le occasionali e temporanee iniezioni di risorse provenienti da PNNR, da progetti europei o bandi tematici, i bilanci ordinari degli enti locali e delle pubbliche amministrazioni sono in sofferenza e data l'entità del debito pubblico, il ritorno dei vincoli di rigore europei, la bassa competitività del sistema economico nazionale e la permanenza di alti tassi di inflazione è più che probabile che la situazione sia destinata a deteriorarsi.

Secondo le stime più aggiornate (European Commission, 2018), il mercato pubblico vale tra il 65% e il 70% dei circa sedici miliardi di fatturato delle oltre 15.000 cooperative sociali italiane. L'impatto del rinnovo attuale a regime dovrebbe essere di conseguenza stimabile tra un miliardo e mezzo e due miliardi di euro a regime. Il mercato pubblico che funge da polmone vitale di un numero elevatissimo di cooperative sociali è in fase di espansione, ma questo non significa che a tale trend corrisponda un aumento di marginalità per le cooperative. Al contrario, i margini seguono da anni un processo di contrazione che è arrivato a raggiungere percentuali sempre più risicate (e risibili) di utile. Molte cooperative sociali lavorano nel regime delle gare ormai con un margine medio del 1-2% e questo inevitabilmente rischia di ingenerare il famoso "ciclo della fame" in cui alla diminuzione del margine segue il disinvestimento in strutture e investimenti strategici il quale, a sua volta, rinforza un'immagine degli enti entrati in questo ciclo come erogatori a basso prezzo e non meritevoli di essere sostenuti per la loro capacità strategie e per i relativi fabbisogni di finanziamento organizzativo (Gregory e Howard, 2009).

A fronte di questo scenario la duttilità della domanda è molto ridotta. Per i contratti di appalto in essere che costituiscono lo strumento di affidamento dei servizi più diffuso, l'adeguamento salariale tutto è fuorché automatico. In primo luogo, per adeguare le retribuzioni è necessario che le nuove tabelle siano pubblicate dal Ministero del Lavoro e delle Politiche Sociali, e bisogna ricordare che con l'ultimo contratto del 2019 sono trascorsi otto mesi dalla data della firma a quella della pubblicazione. Ne consegue che per molti contratti in essere, anche se esistesse la disponibilità delle stazioni appaltanti, le cooperative dovrebbero pagare gli aumenti ai lavoratori senza un riconoscimento immediato dell'adeguamento da parte del soggetto finanziatore. La disponibilità a sostenere gli aumenti inoltre dipende dalle clausole dei contratti di affidamento dei servizi. Per alcuni contratti in essere non esiste tecnicamente la possibilità di adeguare gli importi previsti. Nel caso di cooperative che hanno appena iniziato a svolgere un servizio con un contratto triennale, per esempio, questo significa che per l'intera durata dell'accordo i corrispettivi, ancorati al costo del lavoro del vecchio contratto nazionale, non possono venire modificati. A prescindere da queste situazioni, resta il fatto che molte amministrazioni pubbliche non hanno la possibilità di adeguare i contratti per il semplice motivo che mancano le risorse economiche. Alcuni margini di trattativa naturalmente possono esistere per servizi particolarmente complessi giudicati rilevanti sotto il profilo politico e che i cui fornitori non sono sostituibili e tra le diverse regioni ci sono grandi differenze nei bilanci pubblici e la storia recente insegna che dagli avanzi di bilancio si possono trarre risorse per intervenire rispetto a particolari situazioni di emergenza.

Per la grande parte dei servizi appaltati dalle pubbliche amministrazioni vale però il principio marxiano dell'esercito di riserva che è un effetto della depoliticizzazione del discorso economico e della deriva tecnocratica del *management* del welfare locale. La promozione/accettazione negli anni di processi di affidamento dei servizi basati sulla parcellizzazione delle prestazioni e sulla semplificazione dei servizi ha favorito una sovrappopolazione di lavoratori e enti di erogazione di lavoro facilmente intercambiabili, per cui per un ente pubblico l'eventuale cessazione di attività da parte di una cooperativa che non riesce a reggere l'aumento salariale è un problema agevolmente risolvibile con la stipula di un contratto con un nuovo fornitore più solido o che riesce a massimizzare meglio le economie di scala. Se, dunque, per i lavoratori un aumento di salario è un fattore sicuramente positivo, non è detto che a causa dei meccanismi di dipendenza dalle risorse dominanti (forte esposizione dal settore pubblico, prevalenza degli appalti) questo lo sia anche per molte le cooperative in cui i lavoratori sono occupati. È anzi probabile che molte di esse avranno grandi difficoltà a quadrare i conti e a reggere l'urto del nuovo contratto e che siano costrette a ridimensionare le proprie attività e a diventare un posto di lavoro più precario di prima con un effetto negativo sull'immagine stessa della cooperazione sociale con la conseguenza di un ulteriore perdita della capacità attrattiva nei confronti dei lavoratori.

Chi vince e chi perde

La cooperazione sociale ormai da decenni è naturalmente un mondo composito a cui appartengono imprese molto diverse e che operano all'interno di mercati e segmenti di mercato differenziati (Borzaga e Fazzi, 2014). Un ragionamento generale sull'impatto del nuovo contratto deve tenere di conseguenza conto dei molteplici modelli di impresa e dei diversi mercati locali. Un rapido sguardo sull'applicazione del nuovo contratto in base alla bozza di accordo firmato permette da questo punto di vista non solo di farsi un quadro dei vincitori e dei vinti, ma anche degli interessi in campo che possono avere pesato nel processo di contrattazione. A perdere saranno certamente le cooperative di medio piccole dimensioni esposte ai sistemi di appalto che lavorano con bassa marginalità e poche riserve a cui attingere per fare fronte agli aumenti, ovvero in un'ipotesi molto benevola almeno la metà della cooperazione sociale a livello nazionale. Per queste imprese, l'aumento dei salari sarà particolarmente doloroso. Sicuramente molte cooperative dovranno attingere alle riserve in modo più o meno importante rispetto al proprio fatturato generale per adeguare i salari. Per una cooperativa di medio piccole dimensioni con un bilancio da due milioni e mezzo di euro e con un costo del lavoro che incide mediamente per circa l'80-85% sul bilancio complessivo la stima degli aumenti a regime è superiore ai 200 mila euro, mentre per una piccola cooperativa da un milione di fatturato l'incremento è di circa 80-100 mila euro. Si tratta di impegni molto consistenti che non saranno facili da gestire e in molti casi

non risulteranno semplicemente fattibili da realizzare.

Pur con una maggiore capacità di resistenza, anche per le grandi cooperative esposte sul fronte degli appalti l'applicazione del nuovo contratto può comportare problemi operativi e strategici non irrilevanti. Per una cooperativa con un bilancio di cinquanta milioni, la stima degli aumenti salariali è a regime nell'ordine di un paio di milioni di euro all'anno. La maggior parte delle grandi cooperative ha riserve per gestire l'emergenza, ma è sicuro che sia a livello materiale che psicologico la nuova spesa rischia di avere effetti di freno sulle ambizioni di eventuali investimenti per innovare l'offerta e ciò in un periodo storico dove è sempre più palese che molti servizi sono ormai obsoleti per soddisfare i bisogni, e che sarebbe urgente innovare e diversificare le produzioni. Per usare una metafora automobilistica, è come dire in altri termini che nel momento in cui bisognerebbe dare più gas per aumentare la velocità, il pedale dell'accelerazione rischia di essere bloccato.

Se molte cooperative perdono, altre naturalmente possono avere anche dei benefici. Le cooperative sociali che dipendono meno dagli appalti e che possono beneficiare di clausole di favore come quelle dell'accreditamento in Emilia Romagna o in Toscana che prevedono, in alcuni servizi, forme di incremento automatico delle tariffe in relazione alle modifiche del contratto nazionale oppure che sono in grado di negoziare con gli enti pubblici gli extra bilanci per adeguare i costi dei servizi laddove essi esistono si muovono su un terreno diverso e per molte di esse e per i relativi lavoratori effettivamente il nuovo contratto potrebbe rappresentare una boccata di ossigeno importante per il funzionamento e almeno in parte per garantire un minimo di attrattività lavorativa anche se c'è da chiedersi se a fare la differenza saranno i 120 euro al livello C1 mensili previsti entro ottobre 2025 o piuttosto la capacità di attrazione di un certo modello di impresa non sia collegata a altri e più complessi fattori come la reputazione, gli investimenti in formazione, la qualità del lavoro, il clima organizzativo, la prospettiva di stabilità occupazionale, eccetera.

Se anche alcuni ne avranno dei vantaggi una riflessione aggiuntiva è che bisogna sempre guardare anche ai possibili problemi da un punto di vista di sistema.

La tempistica di applicazione del nuovo contratto e l'entità degli aumenti salariali previsti rischiano di produrre per molte cooperative un effetto opposto rispetto a quello auspicato. Si deve anche evidenziare che un ulteriore impoverimento delle cooperative rischia di essere accompagnato da un inasprimento della concorrenza non leale. Già oggi ci sono decine di appalti vinti da cooperative che offrono ribassi che celano sotterfugi evidenti sul piano della tutela dei lavoratori. L'allargamento della forbice tra spesa per sostenere i contratti e la difficoltà di recuperare nuove entrate può accelerare la guerra del tutti contro tutti e l'insorgere di pratiche salariali e di trattamento del personale scorrette e al limite della legalità. La conseguenza di un simile scenario, non è difficile da comprendere, può diventare la moltiplicazione di scandali e di contenziosi che invece di giovare alle cooperative sociali e di rinforzare la loro immagine e attrattività possono creare danni difficili da riparare.

Strategia lungimirante o errore da rimediare?

Per parafrasare Clifford Geertz "in un mondo così pieno di cose" non è facile mai arrivare a conclusioni. Gli effetti auspicati, previsti e inattesi si sommano e intrecciano sempre nel perseguimento del cambiamento. Potrebbe essere che la capacità di reazione della cooperazione sia superiore di quella paventata e che la pressione degli incrementi salariali produca un "effetto scossa" su un sistema che non nel suo insieme ma sicuramente per diverse componenti rilevanti fatica a innovarsi. Sono anni che alcune parti dello stesso sistema cooperativo, insistono sull'introduzione di nuovi stili, modelli e culture imprenditoriali capaci di smarcare la cooperazione dalla eccessiva dipendenza dal finanziamento pubblico. Una strategia di differenziazione dei flussi delle entrate corrisponde ai dettati base per una sana gestione e sviluppo d'impresa e è sicuramente da sostenere in particolare in una fase regressiva delle politiche pubbliche che lascia insoddisfatti bisogni di ampie fasce di popolazione.

La storia dello sviluppo nel mercato privato della cooperazione sociale vanta tuttavia a oggi pochi successi e tanti fallimenti nel tentativo di entrare nel settore dei servizi sanitari e sociosanitari territoriali. Soprattutto quando si tratta di approcciare mercati diversi da quello pubblico tenendo fede al mandato del perseguimento dell'interesse pubblico che qualifica normativamente la cooperazione sociale, sono necessari investimenti di medio lungo periodo, strutturazione di sistemi organizzativi e allenamento di pensiero e capacità strategiche che pur se esistono non sono diffuse. Decenni di politiche di esternalizzazione mosse dall'esigenza di ridurre i costi hanno pesantemente impoverito molte cooperative che possono essere qualificate più come erogatori di manodopera che come imprese capaci di proporre innovazione e dotate di un management in grado di sviluppare servizi in nuovi mercati. Se nel mondo ideale dunque una scarica elettrica potrebbe essere anche salutare per dare una mossa a chi è rimasto troppo fermo, sul piano della realtà il pericolo è che la scossa sia per molti fatale. Una prospettiva che si delinea in modo piuttosto concreto in questo scenario è che molte cooperative e anche diverse reti di rappresentanza regionale saranno costrette a aprire partite negoziali con i sindacati per accedere alla gradualità prevista all'art. 77 nell'applicazione del nuovo contratto, oppure a dichiarare piani di crisi, con i potenziali rischi di non poter

partecipare a pubblici appalti, non poter chiedere sovvenzioni comunitarie o perdere eventuali benefici contributivi e normativi.

Il futuro dirà chi ha avuto ragione, ma forse sarebbe stato meglio, invece chiudere velocemente un accordo tra organismi di rappresentanze delle cooperative e dei lavoratori, coinvolgere da subito anche la parte pubblica in modo da valutare insieme clausole, tempi e condizioni di applicazione di un meritato nuovo contratto e aprire una discussione più ampia sulla portata avuta dalle politiche degli ultimi venti anni e sulla urgenza di riformare in modo complessivo e profondo il sistema. Per fare questo ovviamente serve una visione politica lungimirante e non solo mossa dalla soluzione di problemi contingenti, e anche di questo prima o poi in un'epoca di dismissione del welfare pubblico e di frammentazione delle arene negoziali sarà importante parlare.

Bibliografia

- Borzaga C., Fazzi L., *Civil society, third sector, and healthcare: The case of social cooperatives in Italy, in* Social Science & Medicine, Volume 123, 2014, pp. 234-241.
- Gregory A. Howard D., *The Nonprofit Starvation Cycle*, in *Stanford Social Innovation Review,* Vol. 7, 4, 2009, pp. 49-53.
- European Commission, Social Enterprises and their eco-systems: a European Mapping report. Updated country report: Italy, 2016.