

I Comuni norvegesi riportano i servizi sociali in mano pubblica

di Bjørn Pettersen e Nina Monsen

I Comuni norvegesi godono di una parziale autonomia e hanno il compito di erogare diversi servizi ai loro cittadini, quali assistenza all'infanzia e servizi prescolastici, istruzione, assistenza sanitaria di base, servizi agli anziani, servizi idrici e di igiene ambientale. Tra i maggiori settori elencati in questo resoconto sulla Norvegia, quello idrico, postale e dei servizi locali sono al 100% di proprietà pubblica, così come più dell'80% del settore energetico. I servizi sociali, i trasporti e i servizi di igiene ambientale sono invece i più colpiti dalla privatizzazione, e, tra questi, i più esposti alla concorrenza sono le scuole per l'infanzia, il trasporto su gomma e la pulizia degli edifici pubblici. Circa la metà delle scuole per l'infanzia norvegesi sono gestite da aziende private.



Negli ultimi anni sono stati 21 i servizi deprivatizzati e riportati in mano pubblica dai Comuni in diverse parti del Paese: un'ondata di de-privatizzazioni intervenuta in seguito al cambio delle maggioranze politiche con le elezioni amministrative del 2015. Fondamentale per questi processi di rimunicipalizzazione è stata la collaborazione tra sindacati, amministrazioni comunali e politici locali. Anche il 2017 è iniziato con un caso esemplare di rimunicipalizzazione: nel mese di febbraio, con la gestione diretta da parte del Comune di Oslo del servizio di igiene urbana della capitale, 170 lavoratori di un'azienda di raccolta rifiuti privata, sono diventati dipendenti comunali.

Riquadro I

Oslo riprende il controllo del servizio raccolta e smaltimento rifiuti

Dopo venti anni di affidamento a gara, nel 2017 il Comune di Oslo ha ripreso in mano pubblica i suoi servizi di igiene ambientale. L'ultimo concessionario privato, Veireno, che aveva vinto la gara per i servizi d'igiene ambientale della capitale nell'ottobre 2016, è diventato subito l'esempio perfetto di una gara al ribasso finita male. Nel febbraio 2017 Oslo ha rimunicipalizzato il servizio, ha rilevato i beni dell'imprenditore privato, e assunto i suoi 170 dipendenti. Si prevede che l'acquisizione costerà cara perché Veireno aveva diversi dipendenti a tempo parziale, che passeranno a tempo pieno, con retribuzioni e previdenza comunali.¹

Nel periodo tra ottobre 2016 e febbraio 2017 erano arrivate al Comune migliaia di proteste dei cittadini perché i rifiuti non venivano raccolti. L'Ispettorato norvegese del Lavoro a sua volta aveva fatto dei controlli scoprendo che alcuni dipendenti lavoravano 90 ore la settimana.

Uno di loro, all'inizio del contratto privato con la Città di Oslo, aveva lavorato sette giorni la settimana per parecchie settimane di seguito. Molti avevano lavorato 70 ore la settimana, con orari dalle 6 alle 22. La gara vinta al ribasso da Veireno è costata cara alle condizioni di lavoro dei suoi dipendenti. Con orari di lavoro così lunghi e così poco riposo tra i turni, gli addetti alla raccolta dei rifiuti urbani e alla guida di veicoli pesanti esponevano se stessi e altri a rischi seri.

Il caso Veireno non è il solo. Le gare al ribasso per i servizi raccolta rifiuti sono negative per i lavoratori e costose per gli utenti. Anche quando i servizi vengono esternalizzati, è sempre il Comune a dover rimediare a quello che non funziona. Se Oslo non avesse ripreso il controllo dei servizi e assunto i dipendenti di Veireno, questi sarebbero rimasti senza salario dal 1° gennaio 2017 perché la società ha chiesto il fallimento, liberandosi da ogni responsabilità.



La raccolta rifiuti a Oslo

Foto di Simen Aker Grimsrud/Fagbladet

Emil Gasparovic (a destra) e il suo collega sono ora dipendenti a tempo pieno del Comune di Oslo, che ha ripreso in mano pubblica il trattamento dei rifiuti dall'inizio di Gennaio 2017.

La rimunicipalizzazione in Norvegia

Le nuove maggioranze politiche a livello locale hanno aperto la strada alla rimunicipalizzazione.

Diciassette Comuni, comprese città come Oslo, Bergen e Tromsø, hanno cominciato a riportare i servizi in mano pubblica. Dopo 18 anni, l'Amministrazione locale di Oslo è passata dal centro-destra al centro-sinistra. La maggioranza attuale è formata da una coalizione di Laboristi, Socialisti e Verdi. Situazione analoga a Bergen, nell'ovest della Norvegia e seconda città del Paese, passata a un governo di centro-sinistra dopo 15 anni di centro-destra. Uno degli effetti concreti del cambiamento politico è la rimunicipalizzazione di due centri di cura per anziani, in precedenza esternalizzati. Il governo locale ha anche deliberato che tutte le strutture analoghe ritorneranno sotto il controllo del Comune, oppure che i servizi saranno esternalizzati solo a Enti senza scopo di lucro.

Riquadro II

Rimunicipalizzazione dei centri di cura per anziani

Il Comune di Bergen si aspettava di rimetterci nella rimunicipalizzazione dei due centri per anziani e invece è successo il contrario. La ripresa in mano pubblica era avvenuta nel maggio del 2016. I partiti di destra avevano protestato e la Confederazione delle Industrie Norvegesi dei Servizi sosteneva che la rimunicipalizzazione sarebbe costata 11 milioni di NOK (circa 1 milione di dollari).²

Non era trascorso nemmeno un anno e i conti hanno parlato chiaro: uno dei centri ha il bilancio in pareggio e l'altro ha un utile di quasi 5 milioni di NOK (circa 500.000 dollari).

Christian Magnussen, rappresentante sindacale della *Fagforbundet* in uno dei centri di cura, dichiara in un'intervista al *Fagbladet* che le preoccupazioni esistenti tra i dipendenti prima della rimunicipalizzazione sono superate e i lavoratori sono contenti di lavorare per il Comune. I loro salari sono aumentati e sono migliorate anche le posizioni previdenziali.³ Prima dell'avvio della rimunicipalizzazione, il laborista Harald Schjelderup, a capo del governo della città, aveva dichiarato al *Fagbladet* che la ripresa dei servizi sotto il controllo pubblico non solo era un'importante scelta politica ma che era motivata anche da ragioni tecniche: si trattava di assumersi la responsabilità delle assunzioni nel settore sanitario garantendo buone condizioni di lavoro, affidabilità e possibilità d'impiego a tempo pieno con contratti a tempo indeterminato.

Bodø, nel Nord della Norvegia, è un altro Comune relativamente grande dove il cambio di maggioranza del governo locale è avvenuto con le elezioni del 2015.

A sostegno dei partiti contrari alle privatizzazioni e favorevoli a importanti scelte proposte dai sindacati, si erano schierate la Confederazione Sindacale Norvegese e la Norwegian Union for Municipal and General Employees. Dopo la vittoria, il nuovo governo locale, una coalizione del Partito Laburista e altri quattro partiti di centro-sinistra, si sono accordati su una piattaforma denominata "Grande progetto di democrazia"⁴ con la quale l'Amministrazione si impegna a collaborare con sindacati e lavoratori per lo sviluppo della comunità. E si stabilisce pure che nessun servizio comunale sarà messo a gara per la sua gestione.

Stord, un piccolo Comune della Norvegia occidentale, dopo il cambio di maggioranza del 2015, ha ripreso in mano la gestione dei servizi di pulizie. Comprende la pulizia di tutti gli edifici municipali, dal Comune alle scuole di ogni ordine e grado, e gli impianti sportivi, che l'organizza-

zione locale del Partito Laburista si era già impegnata in campagna elettorale a deprivatizzare. E il governo locale ha pure concordato di avvalersi della collaborazione tripartita a livello locale quale strumento di sviluppo: una collaborazione a tre formalizzata, fra rappresentanti sindacali, vertici dell'amministrazione e politici locali che, secondo il sindaco di Stord, porterà a migliori processi decisionali, a una più alta qualità ed efficienza dei servizi e a una direzione più qualificata.

Sandnes è un Comune del sud della Norvegia che si è impegnato a potenziare i servizi per l'infanzia e ad estromettere gradualmente i privati. Fino al 2010 la maggior parte dei servizi per l'infanzia erano forniti da aziende private. Consulenze familiari, aiuti domestici e sostegno alle attività ricreative dei bambini, erano i tipici servizi esternalizzati ad aziende private. Nel 2010 il governo locale ha invece deciso di sviluppare propri servizi pubblici per motivi fondamentalmente finanziari e tecnici. L'acquisto di tali servizi dai privati era dispendioso per il Comune e quelli municipali non erano spronati a migliorare le proprie capacità o conoscenze. Sei anni dopo, nel Comune di Sandnes i servizi ancora affidati a privati sono ormai residuali, essendo stati quasi tutti trasferiti al sistema di gestione pubblica, molto qualificata. Ne è risultata una migliore operatività e competenza interna, una maggiore tempestività degli interventi e della prevenzione oltre che un controllo più accurato sui servizi. Il trasferimento dei servizi per l'infanzia sotto il controllo pubblico ha anche reso più facile stabilire la priorità delle risorse. Il Comune ha ricevuto riconoscimenti nazionali e locali per i suoi servizi. Sia le famiglie destinatarie di interventi per l'infanzia, sia le autorità ispettive sono soddisfatte della nuova gestione pubblica.

Servizi pre-scolastici e ospedalieri

In Norvegia, tutti i bambini da un anno in su hanno diritto a un posto nei nidi e nelle scuole per l'infanzia del Comune in cui vivono. Più del 90% dei bambini norvegesi da 1 a 5 anni vanno al nido o alla scuola per l'infanzia. I primi asili erano stati aperti da enti senza scopo di lucro, che

li hanno gestiti a lungo. Quando però le aziende private a scopo di lucro sono state autorizzate ad entrare in questo mercato, ne hanno controllato quote sempre più grandi mentre diminuiva il numero di quelle che operavano senza trarne un profitto.

Oggi circa la metà è gestita dai Comuni mentre l'altra metà è a gestione privata. I criteri di finanziamento e il sistema di controllo dei servizi privati per l'infanzia sono complessi. Si differenziano da quelli messi a gara perché non hanno scadenze temporali. Il gestore privato può smettere di erogare il servizio quando vuole, per esempio se il mercato non è più redditizio (troppo pochi bambini).

Ciò rende difficile la ripresa in mano pubblica dei servizi per l'infanzia. Nell'intento di ridurre ulteriormente la quota di mercato, i Comuni di Oslo e Trondheim nella Norvegia centrale, hanno deliberato che tutti i futuri servizi per l'infanzia dovranno essere gestiti direttamente dal Comune o da un Ente senza scopo di lucro. Deliberazione che ha escluso tutte le aziende commerciali private dal settore dei servizi prescolastici.

In Norvegia tutti gli ospedali sono di proprietà pubblica statale ma alcuni servizi interni sono stati esternalizzati. Tre ospedali regionali di proprietà pubblica si sono impegnati a riprendere la gestione diretta dei servizi che erano stati messi a gara sul mercato, ma una nuova legge su una tassa sul valore aggiunto nei servizi ospedalieri rischia di spingere nuovamente alla privatizzazione di certi servizi quali le pulizie, le IT e la contabilità.

Il modello nordico

L'universalità dei servizi sociali e il mantenimento dell'alta qualità dei servizi pubblici sono elementi centrali del cosiddetto modello nordico: le politiche economiche e sociali comuni a Danimarca, Finlandia, Norvegia, Islanda e Svezia, che, pur con qualche differenza, hanno caratteristiche fondamentali comuni. Si tratta di una combinazione tra libero mercato capitalistico, stato sociale onnicomprensivo e contrattazione collettiva a

livello nazionale. Le economie di questi Paesi sono relativamente piccole, il mercato del lavoro è bene organizzato, e lo stato sociale è molto diffuso. Ciascun Paese del Nord ha un suo modello economico e sociale come nel caso del “modello norvegese”.⁵

Il modello norvegese si fonda su tre pilastri: gestione economica, assistenza sociale e mercato del lavoro organizzato. Caratteristica propria della vita politica norvegese è il dialogo sociale e la collaborazione tripartita.⁶

L’adesione dei lavoratori al sindacato è molto alta, circa il 50 per cento a livello nazionale. Nel settore pubblico, quattro lavoratori su cinque sono iscritti al sindacato, e meno di due su cinque nel settore privato. Negli altri Paesi nordici le cifre sono più alte, tutte al di sopra del 60 per cento. Ma la tendenza, in Norvegia come in molti altri Paesi europei, va verso il declino delle adesioni.

Il sindacato più grande è l’Unione norvegese dei lavoratori comunali e generali, la *Fagforbundet*. I suoi 360.000 iscritti sono occupati per la maggior parte nel settore comunale oppure in imprese di proprietà pubblica. Per quasi l’80 per cento sono donne, il che riflette lo squilibrio di genere nella maggioranza dei settori occupazionali rappresentati nell’Unione.

Il modello nordico è criticato da certi economisti che ritengono il settore pubblico troppo grande e il mercato del lavoro troppo rigido per la forza contrattuale dei sindacati, e le tasse troppo alte. Secondo le teorie economiche tradizionali le economie nazionali di questo tipo non sono sostenibili. Il modello nordico è stato paragonato a un bruco; tecnicamente non dovrebbe essere capace di volare perché ha ali troppo piccole e un peso troppo grande, ma vola. Allo stesso modo, il modello nordico in generale si è dimostrato un successo.⁷

Ora le fondamenta stesse del modello sono sotto pressione per le politiche del governo liberal-conservatore quali le modifiche alle leggi sul lavoro, le privatizzazioni e la riduzione delle tasse.

Gli oppositori possono anche dire che stiamo ancora volando, anche se non bene come prima. E forse non per molto tempo ancora, a meno che non venga eletto un governo diverso.

L'approccio strategico del *Fagforbundet*

A fine anni '90 *Fagforbundet* e altri sindacati del settore pubblico dovettero far fronte a problemi seri. Una nuova Gestione Pubblica stava facendo irruzione a livello regionale e comunale e privatizzazione, deregolamentazione e gare d'appalto erano considerate la risposta a ogni problema del settore pubblico.

Fagforbundet ha resistito alle spinte di privatizzazione sostenendo che la concorrenza non funziona nei servizi di cura alle persone e che le gare d'appalto portano al massimo ribasso le retribuzioni e le condizioni di lavoro. Inoltre ha sempre affermato che i servizi pubblici devono rimanere in mano pubblica e nel 1999 ha lanciato un progetto che mirava al miglioramento dei livelli di produzione e dei servizi senza doverli privatizzare.

Lo scopo era quello di contrastare il richiamo politico alla privatizzazione.

Con il coinvolgimento dei vertici delle varie amministrazioni locali, dei rappresentanti sindacali e dei delegati dei lavoratori, ma anche dei politici locali, la qualità dei servizi pubblici locali è stata migliorata e si è attenuata la spinta verso la loro privatizzazione. Il progetto ha avuto successo. *Fagforbundet* ha continuato a incoraggiare il dialogo sociale e la collaborazione tripartita per migliorare i servizi pubblici dei Comuni.

Riquadro III

La collaborazione locale tripartita

Per collaborazione locale tripartita s'intende una forma di collaborazione tra politici, vertici amministrativi e sindacati. Lo scopo è quello di lavorare insieme per costruire una cultura della collaborazione intesa a trovare le soluzioni migliori, a livello locale, ai problemi specifici che un Comune deve affrontare. Essa consiste nella creazione di un forum per la condivisione di idee e suggerimenti dei lavoratori dipendenti, e di altre voci che normalmente non arrivano fino ai vertici dell'azienda, per portarle avanti affinché vengano prese sistematicamente in considerazione.

La collaborazione tripartita locale non è un aspetto formale del processo decisionale politico, è solo una parte della sua formazione. La logica è che punti di vista e prospettive differenti portano a migliori soluzioni.

Dialogo sociale e collaborazione tripartita

Il modello nordico di dialogo e collaborazione tripartita ha una lunga tradizione e si è dimostrato un successo. Negli ultimi 10 anni il ministero nazionale degli enti locali ha collaborato con l'Associazione norvegese delle autorità locali e regionali (KS) e con i quattro maggiori sindacati a sostegno dei programmi comunali.

In essi, *Fagforbundet* ha avuto un ruolo centrale. Per preparare la partecipazione al programma, i Comuni hanno basato i loro progetti sulla collaborazione tripartita tra politici locali, vertici amministrativi, lavoratori e loro rappresentanti sindacali. Più di metà dei 426 Comuni norvegesi sono stati coinvolti nei programmi riguardanti argomenti come la riduzione dei permessi malattia, il lavoro a tempo pieno, le specializzazioni, la co-

municazione e l'innovazione. Le valutazioni, sia interne che esterne, sono state tutte positive. Alcuni dei primi programmi sono stati valutati molto positivamente dall'Istituto Norvegese di Ricerca Urbana e Regionale.

La collaborazione paga

L'Ente di ricerca Oslo Economics⁸ ha rilevato segni importanti di miglioramento in tutti i campi oggetto del programma denominato "Insieme per un Comune migliore". Nell'ambito dei permessi malattia, i Comuni partecipanti hanno ottenuto una riduzione totale della spesa di quasi 38 milioni di dollari (dopo deduzione di tutti i costi amministrativi del programma) grazie a condizioni lavorative migliorate che hanno contribuito a ridurre i livelli di stress e di malessere.

Fagforbundet è lieto di vedere che il metodo della collaborazione tripartita a livello comunale si sta estendendo. Nel 2015 un centro studi su problematiche sindacali, *De Facto*, ha valutato l'impatto sull'economia comunale del dialogo tripartito a livello locale ed ha pubblicato una relazione intitolata "La collaborazione paga". Secondo queste valutazioni, grazie al dialogo tripartito e alla collaborazione, i costi operativi totali di ciascun Comune si sono ridotti dal 2 al 3,5 per cento. In questo modo si sono evitate tre privatizzazioni in altrettanti Comuni.⁹

Collaborazione politica

Le elezioni comunali del 2015, di cui si è detto più sopra, sono state descritte come il crollo dei conservatori e un successo del Partito Laburista e dei Verdi in particolare. Alcuni commentatori politici hanno riassunto i risultati elettorali dicendo che la mappa della Norvegia "era dipinta di rosso".

Tradizionalmente il movimento sindacale affianca il Partito Laburista. Oltre a spianare la strada alla deprivatizzazione, il nuovo panorama politico delle Autonomie Locali offre nuove aperture al *Fagforbundet* che con

il Partito Laburista ha sottoscritto accordi formali per la collaborazione locale in circa 200 Comuni. Il principale contraente è di solito il Partito Laburista, ma lo stesso può accadere anche con partiti affini.

Riepilogando, *Fagforbundet* è ottimista sulla situazione delle rimunicipalizzazioni e deprivatizzazioni in Norvegia. L'approccio strategico della collaborazione tripartita a livello comunale, e cioè il dialogo attivo tra sindacato e principali partiti politici, è vincente. Questo modello di collaborazione è il modo migliore per creare nuova occupazione e assicurare buone condizioni di lavoro a livello locale. Noi crediamo che sia questa la strada per erogare ai nostri concittadini servizi pubblici di alta qualità e mantenere in mano pubblica i servizi comunali.



Bjørn Pettersen è a capo della Restructuring Unit del Fagforbundet (Norwegian Union for Municipal and General Employees). Ha una vasta esperienza nel campo della gestione dei programmi pubblici di sviluppo.



Nina Monsen è consulente della Restructuring Unit del Fagforbundet. Ha una solida esperienza nel campo della collaborazione nordica, degli aiuti allo sviluppo e degli investimenti privati nei paesi in via di sviluppo.

Note

- 1 Tømmerås, Ola (2017) Veireno politianmeldt igjen. Fagbladet, 14 February.
- 2 Norwegian Broadcasting Corporation (2017) Sjukeheimen gjekk i pluss sjølv om kommunen tok over. 1 February. <https://www.nrk.no/hordaland/sjukeheim-i-pluss-etter-at-kommunen-tok-over-1.13351394>
- 3 Fagbladet (2016) 22 September. <http://fagbladet.no/nyheter/trives-som-kommune-ansatt-6.91.409748.9e3d1babb3>
- 4 Bodø Municipality website (n.d.) The democracy project. <http://politikk.bodo.kommune.no/demokratiprojektet/category10097.html> (accesso 16 Giugno 2016)
- 5 Dølvik, Jon Erik, Tone Fløtten, Jon M. Hippe and Bård Jordfald (2015) The Nordic model towards 2030. A new chapter? NordMod2030. Fafo-report 2015:07. Oslo: Fafo Institute for Labour and Science Research.
- 6 Støstad, Jan-Erik (2016) The Nordic model for dummies – All you need to know in 6 minutes. Oslo: SAMAK (Co-operation Committee of the Nordic Social Democratic Parties and Confederations of Trade Unions).
- 7 NordMod2030 (2014) Summaries of project reports. Oslo: Fafo. <http://fafoarkiv.no/pub/rapp/953/953.pdf> (accesso 11 Maggio 2017)
- 8 Oslo Economics (2016) Evaluation of the programme together for a better Municipality. March.
- 9 DeFacto (2015) 'Cooperation pays off' an evaluation of local tripartite cooperation in three Norwegian municipalities. Report.