

Nuove forme occupazionali nel settore sociosanitario –
rischio o necessità?

Relazione finale

Brigitte Schnock
Hermann Atz

Febbraio 2000



Committente: Provincia Autonoma di Bolzano tramite il Fondo Sociale Europeo

apollis - Ricerche sociali e demoscopia

Piazza Domenicani, 35

I-39100 BOLZANO

Tel.: +39-0471-970115

Fax.: +39-0471-978245

E-mail: apollis@tin.it

Cit: Schnock, Brigitte / Atz, Hermann (2000): Nuove forme occupazionali nel settore socio-sanitario - rischio o necessità? Relazione finale al committente, Bolzano: **apollis**.

Committente: Provincia Autonoma di Bolzano tramite il Fondo Sociale Europeo

Numero progetto: 22#98

Bolzano, febbraio 2000

Indice

1	Il progetto di ricerca	7
1.1	Finalità.....	7
1.2	Modalità di svolgimento	7
2	Situazione di partenza	8
2.1	Mutamento delle esigenze nel settore sociale.....	8
2.2	'Nuove' forme occupazionali nel settore socio-assistenziale.....	9
3	Ideazione e svolgimento dell'indagine	11
3.1	Metodi di ricerca	11
3.1.1	Analisi del fabbisogno	11
3.1.2	Analisi del potenziale di forza lavoro.....	12
3.1.3	Analisi delle condizioni giuridiche e sociopolitiche	12
3.1.4	Studio di casi empirici	13
3.2	Gruppo di coordinamento	14
4	Risultati	15
4.1	Analisi del fabbisogno	15
4.2	Analisi del potenziale delle forze di lavoro	17
4.2.1	Persone interessate a un impiego a tempo parziale.....	17
4.2.2	Interesse generale per un'attività retribuita nel settore sociale.....	18
4.2.3	Motivi d'interesse per le 'nuove' forme occupazionali	19
4.3	Analisi delle condizioni giuridiche e sociopolitiche.....	20
4.4	Casi empirici.....	24
4.4.1	Fabbisogno di competenze giuridico-amministrative per l'istituzione di servizi socio-assistenziali gestiti da enti privati.....	24
4.4.2	Importanza del comportamento dei soggetti di contorno durante il consolidamento di nuove iniziative.....	25
4.4.3	Influenza delle modalità di finanziamento dei servizi sociali privati sullo sviluppo dell'offerta	27
4.4.4	Copertura del fabbisogno di prestazioni flessibili 'di basso profilo' mediante le 'nuove' forme occupazionali.....	29
4.4.5	Gruppi target delle nuove forme occupazionali nel settore socio- assistenziale.....	32
4.4.6	Rilevanza delle condizioni giuridiche per l'applicazione delle 'nuove' forme occupazionali nel settore socio-assistenziale	33
5	Conclusioni.....	36

1 Il progetto di ricerca

1.1 Finalità

Questa relazione riassume i principali risultati di un progetto di ricerca volto ad analizzare nel dettaglio le opportunità e i problemi legati alle cosiddette 'nuove' forme occupazionali nel settore sociale altoatesino.

Interrogativo principale della ricerca era se e a quali condizioni è possibile e raccomandabile coprire fabbisogni specifici di servizi alla persona ricorrendo a modalità di lavoro che si pongono in alternativa al tradizionale impiego a tempo indeterminato, disciplinato da un contratto collettivo di lavoro.

Il progetto muove dall'ipotesi che il fabbisogno di prestazioni sociali e assistenziali sia destinato a crescere e a mutare in futuro e che le 'nuove' forme lavorative e occupazionali possano costituire la giusta risposta a tale sviluppo sia sotto l'aspetto qualitativo che finanziario.

1.2 Modalità di svolgimento

Lo studio è stato commissionato dalla Provincia Autonoma di Bolzano, con il programma di finanziamento del Fondo Sociale Europeo denominato "Parco progetti – una rete per lo sviluppo locale". L'istituto apollis – Ricerche sociali e demoscopia ha curato il progetto globale nonché tre dei quattro studi parziali; l'analisi del fabbisogno è stata effettuata dall'ISW – Institut für sozial- und wirtschaftswissenschaftliche Studien, di Monaco di Baviera.

Conformemente alle finalità del programma di finanziamento per un "parco progetti", il presente lavoro non si limita solo alla ricerca, ma – coinvolgendo nell'ideazione e nel coordinamento del progetto i principali attori del sociale in provincia di Bolzano e scegliendo di presentare i risultati nell'ambito di un convegno di studio – fornisce anche i primi suggerimenti per un'attuazione pratica delle nozioni acquisite in fase d'indagine.

Il lavoro, iniziato alla fine del 1998, è durato circa un anno e mezzo e si conclude con la presentazione e discussione dei risultati durante il convegno previsto per il 2 giugno 2000 a Bolzano. Le rilevazioni per lo studio di casi empirici si sono svolte tra agosto e novembre del 1999. Il progetto è stato seguito in tutte le sue fasi da un gruppo di coordinamento composto da rappresentanti dei alcuni dei maggiori attori sociali altoatesini e da membri del gruppo di ricerca.

2 Situazione di partenza

2.1 Mutamento delle esigenze nel settore sociale

Il settore dei servizi alla persona rappresenta una sfida non secondaria per la politica sociale e sanitaria degli anni e dei decenni a venire. L'aumento massiccio delle persone anziane, la ridotta capacità dei nuclei familiari di ottemperare all'impegno assistenziale, la scomparsa di solide reti sociali su cui contare nelle situazioni di crisi comportano un incremento della domanda di prestazioni sociali e assistenziali per così dire 'istituzionalizzate', la cui erogazione esuli cioè dall'ambito privato quale la famiglia, il vicinato, la sfera degli amici o dei conoscenti.

In provincia di Bolzano, sostegno e aiuto alla persona sono attualmente garantiti da uffici pubblici, da enti e istituzioni private nonché da operatori volontari (organizzazioni così come singoli individui).

Le modalità operative odierne saranno tuttavia sempre meno adatte a soddisfare un fabbisogno di servizi sociali e assistenziali in rapida crescita, e ciò per varie ragioni:

- un consistente potenziamento e ampliamento di strutture pubbliche e semipubbliche con collaboratori/trici a tempo pieno rischia di oltrepassare la soglia della finanziabilità.
- La situazione organizzativa, giuridica e operativa delle istituzioni e dei servizi pubblici è spesso d'impedimento a quella flessibilità che sarebbe invece necessaria in questo settore.
- Si registra una parziale carenza di forze di lavoro qualificate che possiedano i requisiti formali, oltre alla disponibilità individuale, per poter avviare un rapporto lavorativo regolare nel settore pubblico.
- Talvolta l'impiego di personale qualificato del servizio sociale pubblico risulta pressoché ingiustificato, in quanto si tratta di affidare mansioni relativamente semplici (ad es. cucina, accompagnamento, piccole incombenze particolari) o che comunque non rientrano nel fabbisogno base di prestazioni socio-assistenziali.
- Quando possono contare solo su collaboratori non retribuiti, le organizzazioni di volontariato si trovano spesso in difficoltà a svolgere il lavoro loro affidato.

Per superare le difficoltà anzidette e garantire un'offerta di prestazioni socio-assistenziali commisurata alle esigenze è necessario integrare o modificare le strutture esistenti.

Inoltre, anche in provincia di Bolzano si cerca di razionalizzare i costi dei servizi sociali, ad esempio chiedendo ai cittadini una compartecipazione alle spese per le prestazioni di cui beneficiano o cercando di armonizzare secondo un elenco di priorità l'erogazione di contributi agli enti privati.

Sullo sfondo di questa situazione, le organizzazioni private di utilità sociale erogatrici di servizi alla persona vengono poste di fronte a nuove sfide: entrando in diretta concorrenza con le strutture pubbliche, le loro opportunità di successo 'sul mercato' dipenderanno infatti, oltre che dalla qualità, dal rapporto costo-prestazione.

2.2 'Nuove' forme occupazionali nel settore socio-assistenziale

Per il futuro è prevedibile un incremento della domanda di forze di lavoro da impiegare in maniera flessibile, un'esigenza avvertita specialmente dagli enti privati che dovranno far fronte a costi sempre più elevati. Non è nemmeno da escludere che le stesse strutture pubbliche del sociale debbano prima o poi prendere in considerazione modalità contrattuali che permettano un risparmio sui costi del personale di cura e di assistenza.

Per questo crescerà l'attenzione verso le 'nuove forme occupazionali' che, oltre ai prevedibili vantaggi economici, possono meglio soddisfare la crescente domanda di prestazioni flessibili, fortemente orientate alle esigenze individuali degli utenti; grazie alla loro 'compatibilità' con l'assistenza privata (fornita da familiari, vicini, conoscenti, ecc.), queste modalità di lavoro atipiche possono garantire una particolare qualità dell'assistenza.

Le 'nuove' forme occupazionali – laddove 'nuove' indica le forme di lavoro retribuito che esulano dall'impiego fisso e regolamentato da un contratto collettivo, cioè il modello caratteristico della moderna società industrializzata – contemplano modalità organizzative assai variabili quanto a orari e monte ore settimanali, fondamenti giuridici, status assicurativo e previdenziale dei collaboratori, tipo di rapporto con il datore di lavoro e luogo di lavoro.

Le 'nuove' forme lavorative sono: impieghi part-time o con un monte ore settimanale ridotto, orari 'flessibili' (riduzioni differenziate di orario, orario variabile a seconda dei giorni, delle settimane o dei mesi), lavoro su chiamata, lavoro esclusivamente serale, notturno o nei fine settimana, ecc.

Le 'nuove' forme di lavoro possono essere rappresentate da collaborazioni coordinate continuative o occasionali, prestazioni professionali, prestazioni in qualità di soci-lavoratori di una cooperativa con situazioni assicurativo-previdenziali variabili (contributi pensionistici, indennità di disoccupazione, assicurazione antinfortuni) così come da impieghi fissi con particolari vincoli di orario, di sede di lavoro, ecc.

Tali attività possono svolgersi presso la sede del datore di lavoro o anche in un luogo diverso (si veda il 'lavoro interinale', parzialmente disciplinato da convenzioni), nelle strutture assistenziali, sul campo o presso il domicilio del collaboratore.

Le 'nuove' forme lavorative costituiscono una possibile fonte di reddito anche per chi non è interessato a un rapporto di lavoro subordinato, ma cerca comunque un'attività supplementare che si combini ad esempio con il lavoro di casalinga, con lo status di pensionato o di studente. Le 'nuove' forme lavorative e occupazionali si adattano inoltre a gruppi di persone con difficoltà a integrarsi nel mondo del lavoro, ad esempio persone che desiderano tornare a lavorare dopo un periodo di assenza per ragioni familiari, persone con limitata idoneità al lavoro, disoccupati di lungo periodo, ecc.

Le 'nuove' forme lavorative possono risultare interessanti anche per chi cerca un introito primario, ma che, per ragioni di mentalità o altro, non vuole instaurare un rapporto di lavoro subordinato o non può prenderlo in considerazione a causa di problemi specifici (lingua,

riconoscimento dei titoli di studio, ecc.), o ancora per chi desidera semplicemente rendersi indipendente.

Dietro le nuove forme di lavoro e la loro applicazione pratica si cela tuttavia il pericolo della precarietà, ossia di attività temporanee, discontinue, mal retribuite e senza contributi previdenziali e pensionistici, un pericolo che in Europa è aumentato considerevolmente da quando il lavoro retribuito non è più visto come un'occupazione stabile e durevole per tutta la vita.

Non bisogna dimenticare nemmeno il mercato del lavoro in provincia di Bolzano, con una situazione di pressoché piena occupazione e quindi senza quei lavoratori in eccesso che altrove costituiscono i contingenti di riserva da impiegare nel contesto di attività lavorative precarie. Alla luce della particolarità della situazione locale, la promozione e l'attuazione delle 'nuove forme lavorative e occupazionali' nel settore socio-assistenziale possono rivelarsi una strategia vincente per contrastare la carenza di forze di lavoro in questo settore.

3 Ideazione e svolgimento dell'indagine

3.1 Metodi di ricerca

La metodologia prescelta tiene conto di tutte le componenti del sistema socio-assistenziale, al fine di analizzarlo da prospettive differenti – in considerazione sia della stretta correlazione tra offerta e domanda di prestazioni socio-assistenziali, sia della limitata disponibilità di personale idoneo a svolgere tali mansioni.

L'indagine si articola in quattro analisi specifiche, i cui risultati sono raccolti in altrettante relazioni parziali:

- analisi del fabbisogno di prestazioni socio-assistenziali assolvibili da operatori privati (e pubblici) reclutati mediante le nuove forme occupazionali¹,
- analisi del potenziale di lavoratori interessati a forme occupazionali alternative in ambito socio-assistenziale²,
- analisi delle condizioni giuridiche e sociopolitiche delle nuove forme di lavoro e di organizzazione nel settore socio-assistenziale³,
- studi di casi empirici⁴ : studio di alcuni servizi socio-assistenziali selezionati, per rilevare i fattori critici nell'attuazione delle nuove forme occupazionali nonché i vantaggi e gli svantaggi per la qualità delle prestazioni, per i collaboratori e per il servizio.

La presente relazione riassume i risultati delle quattro analisi anzidette, illustrando le conclusioni e i suggerimenti in proposito.

3.1.1 Analisi del fabbisogno

Obiettivo dell'analisi del fabbisogno è quello di rilevare le carenze attuali e future nell'offerta di servizi sociali, alle quali si potrebbe sopperire adeguatamente (anche) adottando le 'nuove' forme occupazionali.

Il fabbisogno è stato analizzato per singoli gruppi di destinatari e per tipo di prestazione richiesta; per ragioni pratiche, l'analisi si è concentrata sui settori dell'assistenza agli anziani e all'infanzia, nonché dell'assistenza agli handicappati e sociopsichiatrica.

¹ Cfr. relazione parziale: Eisenstecken, Erich/ Sagner, Andreas (2000), Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?, Teil 1: „Bedarfssituation in ausgewählten Bereichen des Sozialwesens in Südtirol„. Relazione per il committente, München: ISW.

² Cfr. relazione parziale: Depner, Martin / Schnock, Brigitte (2000), Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?, Teil 2: „Analyse der Arbeitskräftepotentials„. Relazione per il committente, Bolzano: **apollis**.

³ Cfr. relazione parziale: Schnock, Brigitte (2000), Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?, Teil 3 „Analyse der rechtlichen und sozialpolitischen Rahmenbedingungen„. Relazione per il committente, Bolzano: **apollis**.

⁴ Cfr. relazione parziale: Schnock, Brigitte (2000), Neue Beschäftigungsformen im Sozialbereich - Notwendigkeit oder Risiko?, Teil 4: „Ergebnisse der Fallstudien„. Relazione per il committente, Bolzano: **apollis**.

Lo studio si basa su colloqui con rappresentanti degli enti pubblici e privati del settore socio-assistenziale nonché sull'analisi secondaria di ricerche e altro materiale disponibile, tra cui i piani di settore e la documentazione raccolta per l'elaborazione del Piano sociale provinciale 1999-2001. Confluiscono nell'analisi anche i risultati delle riunioni del gruppo di coordinamento del progetto.

3.1.2 Analisi del potenziale di forza lavoro

In questo caso si tratta di determinare e descrivere il potenziale di persone che potrebbero essere interessate alle 'nuove' modalità di lavoro.

In particolare si è esaminato

- I. quali gruppi di persone e segmenti di mercato del lavoro possono essere interessati a svolgere un'attività in associazioni, cooperative sociali, ecc. a condizioni diverse dal tradizionale rapporto di lavoro subordinato nonché quali persone e segmenti potrebbero di fatto accedere alle nuove forme occupazionali,
- II. quali sono le esigenze, le caratteristiche e il background dei soggetti interessati ai lavori atipici nel settore sociale,
- III. quali sono le modalità di lavoro atipiche preferite dai singoli gruppi di persone analizzati.

Praticamente è stata effettuata un'elaborazione secondaria di dati preesistenti relativi ai potenziali di forze di lavoro in Alto Adige. La base era costituita essenzialmente dai risultati più significativi della rilevazione trimestrale delle forze di lavoro condotta dall'ASTAT e dai risultati di un sondaggio rappresentativo sulla carriera e gli interessi professionali delle donne, realizzato da apollis nell'ambito del progetto 'Donne nell'artigianato', in cui sono state inserite anche talune domande riguardo all'interesse per modalità di lavoro non tradizionali nel settore socio-assistenziale⁵. A integrazione di questi dati sono state esaminate altre fonti, tra cui gli studi empirici condotti nell'ambito del presente progetto (vd. sotto).

3.1.3 Analisi delle condizioni giuridiche e sociopolitiche

Le nuove modalità di lavoro nel settore socio-assistenziale hanno senso solo se inserite e supportate da un adeguato contesto giuridico e sociopolitico. L'analisi in questione punta perciò a rilevare in quale misura la legislazione e la pianificazione sociale, sia a livello nazionale che locale, tenga conto della possibilità di ricorrere anche a tali forme occupazionali innovative e quale valore viene attribuito loro per il futuro.

Considerato che la sperimentazione di nuove forme occupazionali, diverse dal tradizionale impiego fisso, si presta ad essere attuata soprattutto da operatori privati dei servizi socio-assistenziali, l'analisi ha cercato di stabilire come questi si collocano nel tessuto

⁵ Cfr. Schnock, Brigitte/ Pörnbacher, Helmuth (1999), Frauen in Handwerksberufen: Interesse von Frauen an Umschulung in Südtirol. Eine repräsentative Befragung von Frauen zwischen 25 und 49 Jahren. Relazione illustrata per il committente, **apollis**, Bolzano.

complessivo del servizio sociale in provincia di Bolzano, indagando altresì sui rapporti intercorrenti tra attori privati e soggetti pubblici di finanziamento, con particolare riguardo alle modalità di sovvenzionamento dei servizi erogati da privati.

L'analisi delle condizioni di attuazione delle nuove forme occupazionali si basa in buona parte sullo studio di leggi e regolamenti, con particolare riguardo al diritto in materia sociale, delle associazioni e delle cooperative nonché al diritto del lavoro e della previdenza sociale. Sono stati esaminati inoltre documenti programmatici e proposte di lavoro che permettono di formulare ipotesi sullo sviluppo dei servizi sociali in generale nonché sui cambiamenti che interesseranno gli operatori pubblici e privati dei vari servizi socio-assistenziali.

Nell'analisi sono stati coinvolti anche esperti e responsabili politici del settore sociale; le interviste approfondite a loro rivolte servono a inquadrare le condizioni di attuazione delle leggi in materia e la realtà della politica sociale altoatesina in tema di incentivazione delle nuove forme occupazionali. Le interviste si sono rivelate assai utili anche ai fini dello studio di casi empirici.

3.1.4 Studio di casi empirici

Il cuore dell'intera ricerca è costituito dagli studi di casi empirici, volti a indagare se e a quali condizioni possono essere realizzate le nuove forme occupazionali in ambito socio-assistenziale alla luce della situazione altoatesina, valutandone naturalmente le possibilità di successo così come le difficoltà e gli ostacoli connessi.

Per rispondere a queste domande è stata condotta un'analisi empirica qualitativa di alcuni tra i servizi socio-assistenziali che maggiormente si sono confrontati con modalità di lavoro 'innovative' e hanno così potuto accumulare preziose esperienze in proposito.

In totale sono stati effettuati cinque studi; i casi da esaminare sono stati selezionati con l'aiuto degli esperti che compongono il gruppo di coordinamento del progetto.

I servizi selezionati possiedono personalità giuridiche differenti (associazioni, cooperative del tipo a e b); essi hanno inoltre rapporti differenti con il sistema pubblico di sovvenzionamento, ragione per cui si è tenuto conto anche delle diverse fonti di finanziamento così come della diversa storia di questi servizi, ossia se sono legati a grandi associazioni o a iniziative spontanee.

Tutti gli operatori contattati da apollis si sono subito mostrati disponibili a collaborare, rispondendo in modo esauriente alle interviste approfondite somministrate loro. Gli operatori contattati sono: il Servizio Sociale Ambulante di Merano; il Servizio mobile d'assistenza dell'associazione Lebenshilfe e.V., sede di Merano; il Second-Hand-Shop TRILLI di Merano; la cooperativa CLAB - Cultura Laboratori protetti e Assistenza Bolzano di Bolzano; i servizi di Tagesmutter attivi in provincia di Bolzano, con particolare riguardo al Tagesmütterverein. Sono stati intervistati collaboratori e collaboratrici con competenze direttive e di coordinamento all'interno delle organizzazioni citate, talvolta coinvolgendo anche attori e attrici operanti nella sfera d'influenza del servizio contattato.

Metodi di rilevazione:

- elaborazione di materiale delle organizzazioni (statuti/modelli, protocolli, statistiche degli utenti e altri dati, ecc.)
- questionari per la rilevazione dei principali dati strutturali del servizio in questione
- interviste approfondite semistrutturate con attori/attrici centrali del servizio in questione.

Le interviste spaziano da domande sulla nascita del servizio e le esperienze in fase di fondazione e di consolidamento, a domande sugli spunti che hanno dato vita al servizio e sul modo in cui esso viene accolto, fino a quesiti sulla struttura dell'offerta, sui collaboratori, sui modelli di impiego e di partecipazione adottati e sulle modalità di finanziamento della struttura in questione

Oltre alla loro tradizionale funzione di strumenti per la raccolta e l'analisi di dati, gli studi empirici costituiscono l'occasione per le organizzazioni coinvolte di portare all'esterno i loro giudizi e aspettative, avviando un pubblico dibattito sul ruolo, le opportunità e gli ostacoli dei gestori privati di servizi sociali.

3.2 Gruppo di coordinamento

Durante l'elaborazione, il progetto ha avuto il sostegno delle ripartizioni Servizi sociali e Formazione professionale tedesca e ladina della Provincia autonoma di Bolzano, del Consorzio delle cooperative sociali SOCIALCOOP, membro della Lega delle cooperative. In fase d'attuazione sono entrati a far parte del gruppo di coordinamento anche altri enti e associazioni.

Il gruppo di coordinamento era costituito da: dott. Josef Gasteiger, Ripartizione Servizi sociali; Albert Tschager, Ufficio Anziani e distretti sociali; dott. Hubert Sparer, Azienda Servizi Sociali di Bolzano; dott. Wolfgang Obwexer, associazione Lebenshilfe e.V.; rag. Heinrich Oberrrauch, SOCIALCOOP; dott.ssa Gertrud Gänsbacher Calenzani e dott. Georg Leimstädtner, Federazione prov.le delle associazioni sociali, dott. Alexander Nothdurfter, Caritas e dott.ssa Annika Michelon, KVV - Associazione cristiana lavoratori, oltre alla dott.ssa Brigitte Schnock e al dott. Hermann Atz in qualità di rappresentanti dell'istituto apollis.

Compito del gruppo di coordinamento era – oltre al perfezionamento del progetto di ricerca nella sua fase iniziale – quello di garantire l'orientamento pratico dello studio, discutere i risultati parziali nonché partecipare e contribuire alle decisioni sulla realizzazione concreta delle singole fasi di progetto. Il gruppo ha in un certo qual modo rappresentato gli interessi del committente, una figura altrimenti solo indirettamente presente in questo genere di progetti finanziati dal FSE. Con l'avanzare dei lavori, gli incontri del gruppo di coordinamento si sono trasformati in una preziosa occasione di scambio di vedute tra i vari attori del settore socio-assistenziale, che hanno così avuto modo di affrontare temi diversi da quelli strettamente attinenti alla pratica quotidiana. Tra marzo del 1999 e febbraio del 2000 si sono tenuti complessivamente otto incontri.

4 Risultati

4.1 Analisi del fabbisogno

Il divario già esistente tra domanda e offerta di assistenza sociale professionale è destinato ad accentuarsi a seguito dei mutamenti nella struttura per età della popolazione altoatesina, ma anche per via delle tendenze sociostrutturali in atto (nuclei familiari più ristretti e meno stabili, maggiore mobilità in senso sia geografico che sociale, tasso crescente di occupazione femminile, relazioni familiari meno vincolanti, ecc.). Ciò vale soprattutto, ma non solo per il settore dell'assistenza agli anziani.

Il lievitare dei costi per l'erogazione di servizi sociali induce inoltre a cercare nuove possibilità di risparmio. Gli enti pubblici tenderanno sempre più ad assumere funzioni di coordinamento e di controllo delle prestazioni sociali, demandandone l'erogazione concreta ad altri soggetti quali associazioni di beneficenza, organizzazioni senza o anche con fini di lucro. A sostenere questa linea di sviluppo contribuisce altresì la discussione sull'introduzione di nuovi modelli di coordinamento. Con il prevedibile trasferimento di un numero crescente di servizi sociali dai gestori pubblici ai privati aumenterà anche l'importanza delle 'nuove forme occupazionali'. Pressati dalla necessità di contenere i costi, gli attori privati del sociale saranno indotti (costretti) con sempre maggiore frequenza a cercare forze di lavoro da impiegare in maniera flessibile, una strategia che mal si concilia con la rigida normativa del lavoro vigente nelle strutture pubbliche.

Le esperienze acquisite a livello regionale e internazionale – specialmente (ma non solo) nel settore dell'assistenza agli anziani, all'infanzia e ai portatori di handicap – dimostrano che la diffusione delle 'nuove forme occupazionali' è auspicabile non solo alla luce delle considerazioni di carattere economico testé illustrate: una flessibilizzazione del lavoro attraverso l'adozione di 'nuove forme occupazionali'

- può contribuire a un diretto *miglioramento del panorama dell'offerta*, relativamente alla cura di base alla persona, all'aiuto domestico o ad altre prestazioni nell'ambito dell'assistenza agli anziani e ai portatori di handicap, oppure riguardo all'assistenza pomeridiana nell'ambito dei servizi all'infanzia; nel settore sociopsichiatrico, il miglioramento dell'offerta potrebbe riguardare le attività di comunicazione e di organizzazione del tempo libero, oltre all'assistenza familiare;
- può accrescere il potenziale di forze di lavoro disponibili e consentire così una *copertura più tempestiva del fabbisogno di personale*;
- può sostenere direttamente la volontà della politica sociale di un (ancora) maggiore orientamento dei servizi verso l'utenza, favorendo l'*individualizzazione delle prestazioni*;
- può servire a coinvolgere attivamente i (potenziali) clienti – nel pieno rispetto del *principio dell'autoaiuto*. In tale contesto si potrebbe pensare a nuove forme di

organizzazione quali cooperative di anziani o gruppi di autoaiuto per soggetti portatori di handicap;

- può incidere favorevolmente sul potenziamento (auspicabile) di forme di assistenza "dedicata", secondo il modello del *case management*.

Le possibilità di affermazione delle 'nuove forme occupazionali' nel settore sociale sussistono quindi laddove

- si registra una *carezza di personale qualificato* che rende necessaria la mobilitazione di riserve supplementari;
- è auspicabile un'elevata (o più elevata) *flessibilità e risposta al fabbisogno* – attualmente ostacolata anche dagli innumerevoli vincoli e incombenze burocratiche;
- è necessario *sostenere e/o alleggerire le famiglie* nelle mansioni di assistenza e di cura dei soggetti a carico;
- l'apporto del *volontariato* in termini quantitativi non è sufficiente o è già esaurito;
- è necessario sollevare il *personale qualificato* da incombenze non strettamente pertinenti con la specializzazione professionale (ad esempio aiuto domestico da parte di assistenti geriatriche diplomate);
- si possono *impiegare forze di lavoro non retribuite* (casalinghe, pensionati), in virtù delle loro competenze specifiche, che non possono o non vogliono instaurare un rapporto di lavoro tradizionale;
- è auspicabile che gli stessi *gruppi di utenti* potenziali dei servizi (anziani, portatori di handicap) vengano *integrati* maggiormente nel panorama dell'offerta socio-assistenziale attiva (ad esempio nell'organizzazione del tempo libero).

D'altro canto è bene rammentare che

- il personale impiegato su base onoraria in modo temporaneo e flessibile si integra generalmente con maggiore difficoltà nei piani di servizio rispetto a collaboratrici e collaboratori fissi dei servizi sociali;
- un 'impiego' secondo le 'nuove forme occupazionali' può comportare rischi sociali ben più elevati per gli interessati;
- i gestori che ricorrono alle 'nuove forme occupazionali' possono incontrare particolari problemi in fatto di garanzia della qualità dei servizi offerti;
- le 'nuove forme occupazionali' rischiano di soppiantare non solo il volontariato ma anche i servizi prestati da lavoratori professionali.

Nonostante le suddette potenziali difficoltà, i 'lavori atipici' rappresentano comunque un valido complemento alle modalità di lavoro tradizionali, consentendo di operare con maggiore flessibilità e con orari variabili in virtù di una legislazione più elastica in materia di lavoro e di previdenza sociale. In particolare, le 'nuove forme occupazionali' possono aiutare a coprire il fabbisogno di quei settori dei servizi sociali in cui maggiormente si avverte la

carezza di personale o a risolvere le situazioni in cui l'intervento dei servizi sociali pubblici non è sufficiente.

4.2 Analisi del potenziale delle forze di lavoro

La descrizione del potenziale di forze di lavoro interessate alle 'nuove' forme di occupazione richiede anzitutto una loro precisa definizione, così come illustrata nel capitolo 2.2. Considerati i dati disponibili, l'analisi si è concentrata sulle persone che

- preferiscono un impiego a tempo parziale,
- sono interessate a un rapporto di lavoro temporaneo,
- possono immaginare di svolgere un'attività retribuita in ambito socio-assistenziale,
- pensano di cambiare l'attività che svolgono attualmente.

4.2.1 Persone interessate a un impiego a tempo parziale

Le 'nuove' forme occupazionali contemplano tra l'altro orari con un numero ridotto di ore settimanali, fino a meno di 20 la settimana. La rilevazione delle forze di lavoro condotta dall'ASTAT indica che il 25% delle persone attivamente in cerca di lavoro, precisamente delle persone potenzialmente disponibili a lavorare secondo le 'nuove' modalità, è interessato soprattutto a un impiego a tempo parziale, con un 10% che punta esclusivamente a un impiego del genere. La percentuale di interessati al tempo parziale sale al 36% nel caso delle donne, il 16% delle quali cerca esclusivamente un impiego part-time. Questi valori sono superiori alla quota attuale di lavoratori a tempo parziale rispetto agli occupati (11% in totale, 23% delle donne), dimostrando che l'offerta di impieghi part-time non copre interamente la domanda. Alla stessa conclusione si giunge osservando la situazione esistente nei paesi del nord e centro Europa, dove la quota degli occupati a tempo parziale, soprattutto per quel che riguarda le donne, raggiunge un livello decisamente più alto che in provincia di Bolzano.

Per le donne, il desiderio di un impiego a tempo parziale si manifesta soprattutto tra le coniugate e tra le donne in età per avere figli oppure tra le casalinghe che hanno interrotto da qualche anno la propria attività retribuita. L'intensità di questo desiderio emerge chiaramente dalla domanda sul numero ideale di ore lavorative, inserita in un sondaggio rappresentativo effettuato dall'ASTAT nel 1997.⁶ Secondo questa indagine, poco meno di un terzo delle intervistate desidera un impiego a tempo pieno, mentre oltre il 60% preferirebbe il tempo parziale purché ciò non comporti altri vincoli e problemi. La maggioranza degli uomini punta invece all'impiego a tempo pieno, sebbene un buon quarto degli intervistati preferirebbe comunque il part-time.

I risultati illustrati sottolineano che l'impiego a tempo parziale desta soprattutto l'interesse di persone che vogliono o devono coniugare l'attività retribuita con altre mansioni, nel nostro caso con la cura della famiglia, una situazione che a tutt'oggi riguarda specialmente le donne. Probabilmente gioca un certo ruolo anche il fatto che le donne con accanto un partner che guadagna devono contribuire in misura minore al reddito della famiglia.

⁶ "L'atteggiamento degli altoatesini nei confronti del lavoro, astat-Informationi n. 19, ottobre 1997, Provincia Autonoma di Bolzano, Istituto provinciale di statistica - ASTAT (a cura di), Bolzano.

Affinché le donne rientrino nel potenziale delle forze di lavoro per il settore socio-assistenziale, in molti casi è dunque necessario garantire la compatibilità tra lavoro retribuito e impegni familiari. Le 'nuove' forme occupazionali possono soddisfare quest'esigenza soprattutto laddove prevedono contratti per meno di 20 ore settimanali o comunque la possibilità di organizzare l'orario di lavoro in maniera individuale e flessibile, secondo la disponibilità di tempo di ciascun lavoratore⁷.

Secondo la rilevazione delle forze di lavoro condotta dall'ASTAT, la maggior parte delle persone in cerca di occupazione punta a un contratto di lavoro a tempo indeterminato. Il lavoro temporaneo è preso in considerazione più frequentemente dalle donne così come dai giovani in cerca di prima occupazione.

4.2.2 Interesse generale per un'attività retribuita nel settore sociale

Oltre a sondare l'interesse per un impiego a tempo parziale o a tempo determinato, grazie ai dati disponibili si è potuto approfondire anche l'interesse della popolazione altoatesina riguardo a un'attività retribuita nel settore socio-assistenziale.

Il sondaggio di un campione rappresentativo di donne d'età compresa tra i 25 e i 49 anni⁸ mette in luce l'elevatissimo interesse delle donne per un'attività in questo settore: il 21% delle intervistate immagina di poter collaborare a titolo volontario in una cooperativa o un'associazione erogatrice di servizi sociali; il 30% è interessato ad assumere un impegno del genere qualora sia retribuito; un altro 15% di intervistate opererebbe nel sociale, tuttavia ancora non sa se preferirebbe farlo a titolo volontario (e quindi in maniera meno vincolante) o dietro compenso. Quasi la metà delle donne intervistate può pertanto essere inclusa nel potenziale delle forze di lavoro interessate a un'attività retribuita nel sociale.

L'interesse potenziale per un'attività retribuita nel sociale è condizionato da numerosi fattori legati principalmente a circostanze che determinano una propensione al cambiamento; particolarmente rilevanti paiono in tal senso la situazione professionale, il tipo d'istruzione e la situazione familiare.

La maggior parte degli interessati alle nuove forme di lavoro (oltre il 40%) non è occupata, e forse già questo induce a ritenere stimolante un'attività retribuita in ambito socio-assistenziale. Tra gli occupati, il motivo principale d'interesse è dato dall'imminente scadenza di un contratto lavorativo a tempo determinato. Altri indicatori dell'interesse per un'occupazione nel sociale sono il tipo d'istruzione e la soddisfazione per la professione appresa, laddove l'interesse per un'attività retribuita nel sociale risulta particolarmente accentuato nel gruppo composto da chi ha ricevuto solo un addestramento pratico sul lavoro, senza una precedente formazione specifica, e da chi ha imparato un mestiere diverso da quello desiderato. Relativamente ai ruoli familiari sono soprattutto le donne coniugate e con figli maggiorenni a denunciare un interesse per questo tipo di lavoro.

⁷ Cfr. a tale riguardo gli interessanti esempi della cooperativa TRILLI e del Servizio mobile d'assistenza, analizzati nell'ambito del presente progetto di ricerca.

⁸ Vd. capitolo 3.1.2

Inoltre, il sondaggio conferma l'esigenza delle donne con famiglia di trovare un'occupazione a orario ridotto: tra le interessate a svolgere un'attività nel sociale, quelle che vorrebbero lavorare meno di 20 ore settimanali sono soprattutto donne attualmente non occupate o in aspettativa.

Purtroppo i dati disponibili non consentono un confronto diretto con l'interesse degli uomini per un lavoro (retribuito) in campo socio-assistenziale; tuttavia appare incontestabile che le donne sono di gran lunga più disponibili degli uomini a dedicarsi a un'attività del genere.⁹ Se non altro, i dati permettono di trarre informazioni sull'impegno sociale degli anziani di domani, sia uomini che donne.

Interrogate sui propri interessi e sulle attività potenziali, le persone tra i 55 e i 59 anni contattate nell'ambito di un sondaggio telefonico rappresentativo a cura dell'istituto SOFFI¹⁰ hanno risposto nel 45% dei casi di volersi impegnare nei prossimi anni in un'attività in campo sociale o sanitario, con un'incidenza solo di poco maggiore delle donne rispetto agli uomini, laddove le prime pensano sempre a un'attività di volontariato, mentre fra gli uomini persiste comunque un 8% che prenderebbe in considerazione l'impegno nel sociale solo se remunerato. Quasi il 60% di donne e uomini intervistati sarebbe interessato a svolgere attività artigianali come lavorare a maglia, cucire o compiere lavori pratico-manuali oppure anche a intraprendere un'attività per arrotondare le proprie entrate dopo essersi ritirati dal lavoro; il 66% ha dichiarato di potersi 'immaginare di collaborare a iniziative in cui i cittadini offrono servizi per altri cittadini (ad es. servizio di visite a domicilio, servizio riparazioni, babysitting)'.¹¹

A queste informazioni possiamo aggiungere un altro dato relativo al campione femminile: il numero di donne che possono immaginare di impegnarsi nel sociale è particolarmente elevato quando si tratta di persone con precedenti esperienze professionali in campo medico-sanitario o assistenziale oppure in una delle attività artigianali tipicamente femminili quali parrucchiera, estetista, ecc. Appare dunque evidente che le forze di lavoro potenziali (nel nostro caso, futuri anziani e donne) sono pronte a dedicarsi all'impegno sociale anche facendo affidamento sulle loro precedenti esperienze lavorative in campo socio-assistenziale, medico-sanitario nonché pratico-artigianale.

4.2.3 Motivi d'interesse per le 'nuove' forme occupazionali

Da una recente indagine tra ex collaboratrici e collaboratori dei servizi sociali¹¹ apprendiamo tra l'altro i motivi dell'abbandono del lavoro e i desideri del personale qualificato operante

⁹ Cfr. Pörnbacher, Helmuth (1998), Studien- und Berufswünsche Südtiroler Oberschüler. Relazione parziale nell'ambito del progetto " Analisi del fabbisogno e dell'interesse per una Scuola superiore di servizio sociale in Alto Adige ". Relazione illustrata per il committente, **apollis**, Bolzano.

¹⁰ Cfr. Provincia Autonoma di Bolzano, Ufficio anziani e distretti sociali: 'Gli anziani in Alto Adige', studio condotto dall'istituto SOFFI di Innsbruck, giugno 1998, p. 70 sgg.

¹¹ Cfr. Depner, Martin/ Atz, Hermann (1999): Befragung ehemaliger Mitarbeiter/Innen sozialer Dienste. Relazione parziale nell'ambito del progetto 'Stima integrata del fabbisogno di personale nell'ambito dei servizi sociali in provincia di Bolzano'. Relazione illustrata per il committente, **apollis**, Bolzano.

nel settore socio-assistenziale che ha smesso il proprio lavoro o che lo ha cambiato. Tra le ragioni principali troviamo le seguenti:

- sovraccarico di lavoro e stress dovuti, tra l'altro, a carenze di organico, a turni troppo frequenti o al desiderio irrealizzato di un impiego part-time;
- carenze dei quadri dirigenti, che dimostrano competenze gestionali insufficienti o non sanno organizzare e supportare debitamente il servizio loro affidato;
- scarsa collaborazione tra gli operatori del servizio e tensioni nell'ambiente di lavoro;
- tempo insufficiente dedicato alle persone bisognose di cure e di assistenza.

L'indagine fornisce così i primi suggerimenti su come si potrebbe organizzare il lavoro nei servizi socio-assistenziali al fine di incrementare la soddisfazione professionale del personale che vi opera e arginare le fin troppo elevate fluttuazioni di organico ormai tipiche di questo settore. Collegando questi dati con le informazioni tratte dallo studio dei casi empirici (vd. capitolo) risulta evidente che, a determinate condizioni, le 'nuove' forme occupazionali possono rappresentare un'alternativa professionale attraente anche per il personale già qualificato in ambito socio-assistenziale.

Gli aspetti da promuovere sarebbero

- l'opportunità di autoridursi l'orario settimanale di lavoro e/o di poterlo organizzare in modo individuale e flessibile, in un'ottica di maggiore rispetto delle esigenze individuali di chi opera nel sociale (senza dimenticare che ciò richiede naturalmente un numero sufficiente di collaboratori da alternare alle varie mansioni),
- l'appiattimento delle strutture gerarchiche e la partecipazione dei collaboratori all'organizzazione e alle decisioni sui contenuti delle prestazioni assistenziali, con conseguente attuazione di misure per favorire lo spirito di squadra e lo sviluppo dell'organizzazione,
- l'adozione di metodi innovativi e uniformi di erogazione delle prestazioni assistenziali, anche al fine di sottrarsi a strutture rigide nell'organizzazione e negli orari di lavoro.

4.3 Analisi delle condizioni giuridiche e sociopolitiche

Storicamente i servizi sociali in provincia di Bolzano e in Italia sono appannaggio pressoché esclusivo dei gestori pubblici. Fino a circa dieci anni fa, associazioni, organizzazioni e cooperative della provincia di Bolzano rivestivano, a detta degli esperti intervistati, un ruolo del tutto secondario quali offerenti di servizi socio-assistenziali. Ultimamente, però, i gestori privati hanno compiuto un notevole balzo in avanti: nei vari ambiti del sociale opera oggi una molteplicità di servizi e strutture che prima dipendevano direttamente dall'ente pubblico, mentre oggi – benché ancora finanziati con denaro pubblico – sono affidati a organismi privati, siano essi cooperative, associazioni o organizzazioni. L'iniziativa privata ha dato vita anche a nuovi servizi che nel frattempo godono di riconoscimento ufficiale e sono finanziati con risorse pubbliche, come nel caso del servizio di Tagesmutter.

Anche le iniziative dei responsabili politici sembrano avere un ruolo determinante per questo tipo di sviluppo. Particolarmente importante per la posizione assunta dai privati nel panorama socio-assistenziale risulta la legge provinciale n. 13/1991, "riordino dei servizi sociali". L'art. 1, c. 2, stabilisce che sono enti gestori dei servizi sociali i Comuni, i consorzi di Comuni nonché le Comunità comprensoriali e che possono svolgere attività nell'ambito dei servizi sociali anche gli istituti privati di previdenza e di beneficenza.

In termini pratici, ciò significa sostanzialmente che ogni servizio può essere erogato anche da soggetti privati, eccezion fatta per quei servizi che comportano mansioni legate alla tutela dei diritti fondamentali dei cittadini (ad es. garanzia del minimo vitale e tutela dei giovani) o mansioni di competenza dell'autorità statale.¹² Il principio di sussidiarietà non implica alcuna precedenza dei gestori privati su quelli pubblici. Il compito spettante per legge all'amministrazione provinciale e ai gestori dei servizi sociali è tuttavia quello di sostenere l'attività degli operatori privati e di garantirne un impiego produttivo all'interno del settore in questione¹³.

Secondo quanto emerso dai colloqui con esperti condotti nell'ambito di questa ricerca, per il futuro c'è da attendersi un'ulteriore 'spinta alla privatizzazione' dei servizi socio-assistenziali, poiché i principali organi decisionali, specialmente a livello provinciale, riconoscendo le opportunità insite nel lavoro con le organizzazioni non profit, tendono a delegare a tali soggetti l'erogazione di prestazioni sociali. Oltre alle trasformazioni indotte dalla riforma della procedura di assegnazione dei contributi, l'atteggiamento prevalente è quello di coinvolgere i soggetti privati come offerenti di servizi socio-assistenziali sulla base di convenzioni.

Ai sensi della legge provinciale n. 13/91 possono accedere ai finanziamenti pubblici le associazioni, le fondazioni, le cooperative e altri enti privati, con o senza personalità giuridica, che operano senza fini di lucro nell'ambito del sociale, osservando gli obiettivi stabiliti nei programmi provinciali e distrettuali; l'organizzazione e l'erogazione dei servizi da parte di privati devono svolgersi conformemente ai criteri e agli standard gestionali previsti dalla legge.

I rapporti giuridici che s'instaurano a seconda del tipo di finanziamento tra le organizzazioni private beneficiarie e l'ente pubblico finanziatore determinano in misura non irrilevante anche il grado di autonomia degli erogatori del servizio.

Le istituzioni private hanno due strade a disposizione per accedere ai finanziamenti pubblici:

- attraverso una convenzione
- attraverso la procedura di assegnazione di contributi.

Le istituzioni private possono stipulare convenzioni con la Provincia, i Comuni o le Comunità comprensoriali; tali convenzioni sono soggette all'approvazione della Giunta provinciale. In

¹² Cfr. le considerazioni del direttore d'ufficio, dott. Staindl in: documentazione del convegno 'Collaborazione tra enti gestori privati e pubblici nei servizi sociali: ruoli e strumenti di lavoro', Ripartizione Servizi Sociali, novembre 1997, in particolare p. 150 e la relazione introduttiva dell'assessore provinciale dott. Saurer, p. 96

¹³ Cfr. art. 20 legge provinciale n. 13/1991, 'riordino dei servizi sociali' in Provincia di Bolzano, e successive modifiche e integrazioni.

questo modo si affida a un soggetto privato la gestione di un servizio che rientra per legge tra i compiti dei servizi sociali pubblici. L'obbligo per il gestore privato di attenersi ai criteri e agli standard gestionali vigenti serve fra l'altro a garantire la parità di trattamento dei cittadini nella fruizione dei servizi, indipendentemente che questi siano organizzati su base pubblica o privata.

L'ente pubblico che stipula una convenzione può 'acquistare' un servizio completo oppure solo alcune prestazioni rientranti nell'ambito di quel servizio (ad es. posti nei laboratori protetti o personale operante in una casa di riposo pubblica). I servizi erogati dall'ente privato sulla base di una convenzione sono finanziati attraverso fondi pubblici che coprono interamente le spese correnti.

Oltre che sulla base di convenzioni, le organizzazioni private di utilità sociale possono accedere ai finanziamenti anche attraverso l'assegnazione di contributi. I 'criteri e le modalità per l'assegnazione di contributi ai sensi della legge provinciale 9.12.1978, n. 69, 'settore devianza sociale', prevedono ad esempio contributi fino al 90% e al 95% sulle spese ammesse per l'attività ordinaria, nonché contributi in conto capitale fino all'80% delle spese riconosciute ammissibili¹⁴. Il contributo concesso alle cooperative è invece solo del 60% sulle spese ammesse per l'attività ordinaria, poiché fa parte dello spirito di queste organizzazioni considerarsi come unità economiche che devono in parte provvedere autonomamente a reperire le risorse necessarie.

Dopo la modifica dell'art. 20 della legge provinciale n. 13/1991, dal 1997 la collaborazione può fondarsi anche su protocolli d'intesa tra enti pubblici e privati, così da conferire al trasferimento di contributi il carattere di un contratto. Gli esperti giudicano questa soluzione intermedia come particolarmente adatta per attivare nuove prestazioni nonché per compiere il primo passo verso la sottoscrizione di accordi veri e propri¹⁵.

Le modalità di trasferimento dei fondi si basano attualmente (maggio 2000) su una moltitudine di leggi e delibere settoriali, conformemente alle quali i vari uffici della Ripartizione Servizi Sociali effettuano le assegnazioni ai gestori privati. Attualmente è in fase di verifica la bozza del regolamento d'attuazione della legge provinciale n. 13/1991 che stabilisce i criteri generali e le procedure per il finanziamento degli operatori privati nel settore sociale. Non è invece stata ancora ultimata l'elaborazione dei criteri settoriali per la determinazione dell'entità concreta delle assegnazioni, di cui si sta occupando un gruppo di lavoro interno all'amministrazione provinciale.

L'obiettivo è quello di garantire una politica d'incentivazione commisurata ai bisogni di ciascuno e coerente con le priorità stabilite dai programmi provinciali, nonché di migliorare il controllo sull'impiego delle risorse disponibili. Anche i criteri di qualità devono acquisire un peso maggiore nell'ambito dell'assegnazione di contributi; per questo è in corso

¹⁴ Cfr. criteri e modalità per l'assegnazione di contributi secondo la legge provinciale n. 69 /1978, art. 12, c. 6.

¹⁵ Cfr. Staindl, Erwin: Vereinbarungen zwischen öffentlichen Trägern und privaten Non-Profit-Organisationen im System der Sozialdienste, p. 150, in: documentazione del convegno 'Collaborazione tra enti gestori privati e pubblici nei servizi sociali', Ripartizione Servizi Sociali (a cura di), 19.11.1997

d'elaborazione una cosiddetta procedura di accreditamento, alla cui predisposizione sono stati chiamati a collaborare anche i gestori privati¹⁶. La procedura consentirà di valutare tanto le istituzioni pubbliche quanto quelle private secondo standard e indicazioni prestabilite, al fine di verificarne l'idoneità a beneficiare di contributi; l'intento è quello di ottimizzare l'impiego di denaro pubblico premiando anche la qualità dei servizi offerti.

Con le trasformazioni introdotte dalla legge provinciale 30.4.1991, n. 13. 'riordino dei servizi sociali in Provincia di Bolzano', il settore in questione è stato oggetto di un'ampia decentralizzazione degli operatori sul territorio. Trasferendo competenze operative e amministrative ai Comuni e alle Comunità comprensoriali, si vuole assicurare la massima vicinanza dei gestori agli utenti e un'offerta di servizi commisurata ai bisogni espressi dai cittadini, oltre che sfruttare meglio il potenziale di aiuto che può venire dal vicinato, dagli operatori volontari e, non da ultimo, dalle organizzazioni private di utilità sociale. Dopo essere rimaste a lungo relegate nell'ombra dei gestori pubblici di servizi sociali, le organizzazioni private (senza fini di lucro) hanno conosciuto un apprezzamento della loro posizione giuridica così come del loro ruolo nella pratica sociopolitica; nuove norme per il loro sostegno attraverso finanziamenti pubblici sono già entrate in vigore o sono in fase d'elaborazione e garantiranno alle organizzazioni maggiori certezze nella programmazione delle attività e spazi d'azione più ampi.

Il 'privato sociale', ossia associazioni, organizzazioni, cooperative, fondazioni, ecc. operanti nel settore, ha dunque l'opportunità di offrire prestazioni di *contenuto* innovativo così come di adottare *forme* innovative di erogazione dell'assistenza.

Ritorniamo così nuovamente al problema iniziale, cioè quello di individuare le modalità di lavoro in base alle quali possono e devono essere erogate le prestazioni socio-assistenziali da parte dei gestori privati, soprattutto quando il carattere innovativo dei servizi offerti richiede forme altrettanto innovative di organizzazione del lavoro, diverse dal tradizionale impiego fisso disciplinato dai contratti collettivi di lavoro. Oltre alle usuali leggi e regolamenti in materia sociale, trovano applicazione in tale contesto anche il diritto delle associazioni e delle cooperative nonché il diritto del lavoro e della previdenza sociale, assoggettando i servizi a vincoli più o meno rigidi nell'attuazione di modalità di lavoro 'atipiche'. Tali vincoli dipendono dalla forma giuridica degli attori sociali; le associazioni, ad esempio, possono ricorrere a dipendenti così come a liberi collaboratori per l'erogazione dei servizi, mentre le cooperative sociali devono assumere i propri collaboratori o ricorrere alla figura del socio-lavoratore e non possono usufruire di forme di collaborazione coordinata continuativa o occasionale.

¹⁶ Cfr. Provincia Autonoma di Bolzano, Ripartizione 24 - Servizi Sociali (a cura di): Piano sociale provinciale 1999-2001, p. 220 sgg.

4.4 Casi empirici

4.4.1 Fabbisogno di competenze giuridico-amministrative per l'istituzione di servizi socio-assistenziali gestiti da enti privati

Affinché l'istituzione di un nuovo servizio privato di utilità sociale vada a buon fine, i suoi promotori devono poter contare su referenti con competenze specifiche in materia giuridico-amministrativa. Particolarmente importante è assicurare questo tipo di informazioni ai neofiti che intendono attivarsi in questo settore.

La complessità e il gran numero di leggi cui devono attenersi le associazioni, le cooperative e le altre organizzazioni operanti nel settore socio-assistenziale possono creare problemi agli stessi esperti che desiderino avviare un'iniziativa privata collocandola e gestendola nel giusto contesto normativo. La sfida si fa ancora più ardua quando i promotori di un servizio sociale, benché mossi da forti motivazioni, hanno poca o nessuna dimestichezza con la selva di leggi che disciplinano il settore non profit. Quando si tenta di attuare iniziative del genere, uno dei problemi più frequenti è il rischio d'incorrere in errori o omissioni di carattere amministrativo, che comportano conseguenze giuridiche o addirittura l'esclusione dall'accesso ai finanziamenti pubblici previsti.

Come dimostrano gli studi di casi empirici, il fabbisogno informativo all'atto dell'istituzione di un servizio sociale privato riguarda specialmente il diritto delle associazioni e delle cooperative in generale, ma anche le varie forme e possibilità di finanziamento delle iniziative di utilità sociale. Per istituire un servizio su base privata è necessario disporre inoltre di nozioni sulle varie forme di concessione di contributi, i requisiti per accedervi e le autorità competenti, oltre che di conoscenze in materia fiscale, sulla corretta applicazione e gestione di forme di collaborazione retribuite e non, sulla corretta gestione di un servizio dal punto di vista amministrativo e, infine, sulle istituzioni e gli uffici che offrono un adeguato servizio di informazione e consulenza su questa complessa materia.

Altre difficoltà insorgono quando le questioni amministrative e organizzative da chiarire in fase d'istituzione di un servizio finiscono per condizionare i rapporti all'interno del gruppo di promotori al punto da compromettere la prosecuzione del lavoro iniziato insieme: anche le competenze in fatto di organizzazione e di gestione del personale hanno dunque un ruolo determinante.

Per riuscire nell'impresa di fondare un nuovo servizio sociale privato è quindi fondamentale potersi affidare a persone con competenze giuridiche, amministrative e organizzative. Riguardo ai casi empirici esaminati, queste persone erano cofondatori delle iniziative o operatori delle associazioni dalle quali aveva preso le mosse l'iniziativa analizzata; talvolta, però, l'assistenza e la consulenza sono fornite anche da altre associazioni o cooperative operanti in settori analoghi a quello del nascente servizio e disponibili a trasmettere il proprio know-how in materia. Molto importanti come assistenti e consulenti in questioni giuridico-amministrative sono inoltre i consorzi di cooperative e le confederazioni di

associazioni, gli uffici pubblici competenti nonché i consulenti privati specializzati nel settore non profit.

Al fine di garantire un sufficiente bagaglio di nozioni e informazioni ai cittadini interessati ad istituire un'iniziativa di utilità sociale e per affiancarli soprattutto nella fase di consolidamento della neonata associazione o cooperativa, si possono adottare le seguenti strategie:

- istituzione di un servizio d'informazione e consulenza per gli enti gestori privati di servizi socio-assistenziali in provincia di Bolzano.
- Informazione degli informatori: aggiornamento periodico sulle novità giuridico-amministrative rivolto agli esperti del settore operanti a vari livelli nelle diverse organizzazioni (amministrazione provinciale, Comuni, Comunità comprensoriali, distretti socio-sanitari, consorzi, associazioni, sindacati, ecc.).
- Supporto degli studi di fattibilità per progetti socio-assistenziali di qualsiasi tipo, così come già accade talvolta nell'ambito della cooperazione.
- Formazione e aggiornamento dei promotori di progetti, proseguendo anche sulla strada degli interventi di qualificazione in materia di management nei servizi sociali.

4.4.2 Importanza del comportamento dei soggetti di contorno durante il consolidamento di nuove iniziative

- a) Il consolidamento delle nuove iniziative è agevolato qualora siano volute e sostenute attivamente da attori della politica e della pubblica amministrazione ovvero da gestori pubblici e privati.
- b) La preferenza accordata ai gestori privati 'già noti' all'atto della concessione di contributi da parte dell'ente pubblico fa sì che la gestione dei servizi socio-assistenziali rimanga affidata a una cerchia ristretta di operatori, tanto pubblici quanto privati, ostacolando in linea di massima lo sviluppo di progetti innovativi.
- c) I timori di una crescente rivalità con i privati espressi dalla pubblica amministrazione e dai servizi sociali pubblici possono ostacolare ulteriormente l'affermarsi di iniziative private.

Come dimostra lo studio dei casi empirici, i gruppi d'iniziativa privata in campo socio-assistenziale sono fortemente avvantaggiati se aiutati, nella loro fase di consolidamento, da altri servizi pubblici e privati operanti nello stesso ambito o in settori simili (organizzazione del lavoro, sviluppo dell'offerta, accesso ai finanziamenti, acquisizione di clienti/incremento del grado di notorietà) e di sfruttare il know-how degli esperti in materia. Il sostegno reciproco tra operatori dei servizi socio-assistenziali è tanto più efficace quanto maggiori sono gli interessi e gli obiettivi comuni che uniscono i vari soggetti; i timori di rivalità comportano invece prese di distanza e un grado minore di solidarietà tra i vari soggetti operanti nel sociale.

Sono inoltre avvantaggiate le istituende iniziative private che possono contare su rapporti con personaggi influenti della politica e della pubblica amministrazione o con uffici e organismi competenti. Se gli obiettivi di un'iniziativa privata coincidono con gli interessi dei

responsabili politici e amministrativi o perlomeno suscitano le loro simpatie, ciò aiuta senz'altro ad accrescere l'accettazione e la notorietà della nuova iniziativa nonché ad accedere più facilmente ai fondi pubblici. In mancanza di contatti del genere diventa indispensabile ricercare dei partner e creare una rete di relazioni al fine di far sentire anche la propria voce.

I neofiti privi di 'conoscenze' nel mondo della politica e della pubblica amministrazione debbono lottare più strenuamente per farsi riconoscere e finanziare. La consuetudine di dare la precedenza nell'assegnazione di contributi ai gestori 'collaudati' e alle offerte di servizi 'tradizionali', a spese dei gestori più nuovi o meno inseriti nelle maglie della politica, può aiutare a prevenire 'esperimenti' dall'esito incerto, tuttavia non costituisce necessariamente una garanzia di qualità, di un rapporto adeguato tra costi e prestazioni, di servizi alla portata degli utenti o dell'innovatività di un servizio.

Anche l'abitudine di privilegiare i servizi sociali pubblici rispetto ai privati tradisce un'impostazione conservatrice rispetto al problema. Nel peggiore dei casi, così come riferito da uno degli esperti intervistati, può accadere che un servizio nato come privato venga successivamente assorbito da un gestore pubblico. Nonostante una certa rivalutazione della posizione e delle opportunità per i gestori privati, tutti i rappresentanti dei servizi privati contattati ritengono che l'atteggiamento dell'ente pubblico sia tuttora quello di dare precedenza pressoché assoluta agli enti gestori pubblici di servizi sociali rispetto ai privati. A complicare ulteriormente le cose si aggiunge anche la decentralizzazione dei servizi sociali che ha portato a mescolare gli interessi a livello di comunità comprensoriali e di comuni, i quali devono ora sostenere il doppio ruolo di soggetti competenti per l'erogazione di servizi socio-assistenziali nonché di finanziatori dei gestori privati di servizi. La concorrenza tra pubblico e privato che ne deriva (vd. il caso dei servizi di aiuto domiciliare) è destinata irrimediabilmente a colpire i gestori privati, visto lo squilibrio di forze tra questi ultimi e l'ente pubblico finanziatore.

Per incentivare i progetti innovativi proposti 'dal basso' – spesso i più aderenti alle mutate esigenze del settore socio-assistenziale – e per garantire pari condizioni di partenza ai vari gruppi promotori di nuove iniziative si avanzano le seguenti proposte:

- sostanziale apertura e disponibilità dell'ente pubblico e dei rappresentanti politici a sostenere tutte le iniziative e tutti i gestori.
- Creazione di criteri di valutazione oggettivabili (definizione, requisiti di qualità, rapporto costi-prestazioni, ecc.) da adottare nel giudizio di prestazioni convenzionate così come di quelle finanziate con contributi.
- Garanzia a tutti i livelli decisionali (con particolare riguardo all'ambito di competenza di Comuni e Comunità comprensoriali) di una valutazione competente dei servizi e dei progetti, effettuata da esperti nel settore socio-assistenziale.
- Definizione del rapporto tra strutture pubbliche e private operanti nel settore socio-assistenziale con riferimento ai seguenti aspetti

- definizione dei rapporti giuridici intercorrenti tra gestori pubblici e gestori privati dei servizi sociali in provincia di Bolzano attraverso una lettura e un'applicazione coerenti delle disposizioni stabilite dalla legge sul 'riordino dei servizi sociali';
- attuazione pratica dei rapporti giuridici tra strutture pubbliche e private precedentemente definiti e contestuale aumento della trasparenza nella programmazione e nella politica d'incentivazione dei servizi sociali, affinché gli enti gestori pubblici e privati siano sollevati da preoccupazioni di carattere finanziario;
- istituzione di gruppi di lavoro locali composti da tutti gli attori pubblici e privati in un determinato bacino d'utenza, al fine di promuovere lo scambio di informazioni e di dissipare i timori circa l'insorgere di possibili situazioni di rivalità.

4.4.3 Influenza delle modalità di finanziamento dei servizi sociali privati sullo sviluppo dell'offerta

Le procedure di finanziamento dei servizi socio-assistenziali, gravate dai rigidi vincoli fissati dall'ente pubblico riguardo ai modi e alle forme di erogazione delle prestazioni private (e pubbliche), possono condurre a una stagnazione dell'offerta e ostacolare una pronta reazione ai mutamenti del fabbisogno di servizi sociali. Un giusto spazio d'azione consente ai gestori privati di svolgere l'importante funzione di battistrada nello sviluppo di un'offerta di servizi pubblici e privati commisurata alle esigenze reali nei singoli ambiti del sociale.

La tendenza attuale è quella di finanziare i servizi privati specialmente attraverso le convenzioni. Sono inoltre previste riforme riguardo alla concessione di contributi, definendo procedure più vicine alle priorità indicate nel Piano sociale provinciale nonché a standard di qualità prestabiliti, così da permettere un migliore controllo sull'impiego dei fondi disponibili.

Con il crescente coinvolgimento degli enti gestori privati attraverso gli strumenti delle convenzioni e dell'assegnazione 'controllata' di contributi, l'ente pubblico può finalmente affidare loro l'erogazione di servizi socio-assistenziali senza rischiare di venir meno alla funzione di programmazione, organizzazione e controllo che gli spetta per definizione.

Non bisogna trascurare nemmeno che una politica d'incentivazione tendente ad aumentare la stretta del controllo pubblico sulle modalità e i contenuti dei servizi erogati da privati può favorire un maggiore centralismo e dirigismo, portando di nuovo a una stagnazione del settore, che facilmente andrebbe a discapito di un'offerta commisurata alle esigenze reali. Una politica del genere si pone fra l'altro in contrasto con la decentralizzazione sancita dalla legge di 'riordino dei servizi sociali' al fine di garantire appunto servizi il più possibile vicini ai cittadini e commisurati al fabbisogno specifico locale¹⁷, un compito che i privati possono contribuire in modo sostanziale ad assolvere. Coinvolgendo gli operatori privati – soprattutto quando si tratta di iniziative spontanee – si ha infatti il vantaggio di acquisire informazioni di prima mano sulle esigenze specifiche di un certo bacino d'utenza e di essere a contatto con strutture organizzative più versatili. Gli attori privati del sociale sono spesso in grado di

¹⁷ Cfr. capitolo 4.3

riconoscere prima le mutate esigenze e di reagire con maggiore prontezza, allestendo in tempi rapidi i servizi richiesti, diversamente da quanto accade invece negli enti pubblici che offrono prestazioni socio-assistenziali.

Sfruttare le potenzialità degli enti gestori privati significa peraltro garantire loro sufficienti spazi di movimento, affinché l'offerta sia sempre adeguata alle mutevoli condizioni del settore; in altre parole è necessario garantire loro la sicurezza di accedere ai finanziamenti pubblici senza il timore di esporsi a situazioni di illegittimità quando impiegano risorse pubbliche per erogare prestazioni che, seppure commisurate alle esigenze, non soddisfano i requisiti per essere finanziabili. Altrettanto inopportuno è valutare la necessità e l'adeguatezza di un servizio 'innovativo' in considerazione della disponibilità a compartecipare alle spese da parte degli utenti, riducendo così la libertà d'azione dei privati in quegli ambiti d'intervento dove si possono minimizzare i finanziamenti pubblici. Anche la scelta di una 'terza via' (raccolte di fondi, manifestazioni di beneficenza e simili) può aiutare nel caso di progetti di piccola entità, ma certo non per garantire un'offerta completa di prestazioni socio-assistenziali che rispecchino le mutevoli esigenze della popolazione.

Per una rete di servizi sociali che, con il coinvolgimento dei gestori privati, sappia reagire con flessibilità ai mutamenti della domanda di prestazioni si consigliano i seguenti interventi e strategie:

- rilevazione ampia e sistematica del fabbisogno nel settore socio-assistenziale, con attenzione alle nuove esigenze;
- riconoscimento delle iniziative private quali importanti indicatori dello sviluppo del fabbisogno nel settore socio-assistenziale e quali partner per una pianificazione dell'offerta commisurata alle esigenze reali;
- riduzione al minimo necessario dei criteri e degli standard determinanti per il convenzionamento con l'ente pubblico e l'accesso ai contributi pubblici; concessione agli attori sociali operanti sul territorio di un margine d'azione il più possibile ampio;
- elaborazione di criteri per una corretta valutazione di prestazioni e servizi di recente introduzione o in fase di programmazione, per verificarne la rilevanza sociale e sanitaria;
- promozione di una politica d'incentivazione degli gestori privati che riconosca e finanzi anche progetti e prestazioni che, per le modalità di erogazione e/o per il gruppo di destinatari cui si rivolgono, si discostano (ancora) dalle priorità fissate nei piani sociali;
- garanzie per i servizi privati (e pubblici) che desiderano sperimentare offerte innovative: sostegno attraverso fondi pubblici per il periodo necessario, al fine di garantire la sicurezza nella programmazione degli interventi sociali.

4.4.4 Copertura del fabbisogno di prestazioni flessibili 'di basso profilo' mediante le 'nuove' forme occupazionali

Le nuove forme occupazionali aiutano gli enti gestori di servizi socio-assistenziali a coprire il fabbisogno di prestazioni flessibili 'di basso profilo'. Inoltre contribuiscono a valorizzare gli enti gestori privati, promuovendoli a degno complemento dei servizi sociali pubblici.

I servizi sociali pubblici convenzionati sono soggetti ai vincoli d'organico e alle disposizioni stabilite nei contratti (collettivi) di lavoro che prevedono esclusivamente l'impiego fisso di personale qualificato, con un monte ore settimanale prestabilito. I costi elevati di un rapporto di lavoro tradizionale fanno sì che gli organici siano spesso sottodimensionati; accade così, ad esempio, che la crescente domanda di servizi ambulatori nel settore dell'assistenza domiciliare costringa in molti casi a limitare il servizio alle esigenze primarie degli utenti, minimizzando l'assistenza sociopsicologica, l'aiuto domestico o l'organizzazione del tempo libero. Ciò significa tuttavia rinunciare almeno parzialmente alla completezza della cura alla persona, poiché talune prestazioni 'di basso profilo', benché rientranti ad esempio nel regolamento del servizio di assistenza domiciliare, non sempre possono essere erogate, un fatto che gli stessi assistenti geriatrici avvertono talvolta come riduttivo rispetto alla loro missione (ad es. quando sono costretti a limitarsi all'igiene del corpo degli assistiti).

Sempre nel caso dei servizi di assistenza domiciliare, gli orari che si basano su un monte ore settimanale obbligatorio di 40 o di 20 ore impediscono la flessibilità necessaria per coprire il fabbisogno non prevedibile, come ad esempio nel caso dell'aiuto familiare o dell'assistenza nei casi di emergenza. Le variazioni nell'orario quotidiano di assistenza secondo le esigenze individuali degli utenti implicano, nel caso di impieghi fissi a tempo pieno o parziale, un ricorso massiccio agli straordinari.

A detta degli esperti, anche nelle strutture stazionarie si assiste continuamente all'insorgere di situazioni che mettono a dura prova la disponibilità di personale per riuscire a coprire interamente il fabbisogno riscontrato. Riduzioni temporanee dell'organico, determinate ad esempio da malattia di alcuni collaboratori o da ferie e aspettative, possono causare carenze non compensabili con le sole risorse interne. Ancora più pesanti possono essere gli effetti di dimissioni a breve termine: non di rado le incombenze burocratiche legate all'assunzione di nuovo personale impediscono di supplire tempestivamente alle carenze contingenti. Un altro problema per le strutture erogatrici di servizi è dato dalle carenze di personale negli orari di punta, ad esempio la mattina e la sera o le ore dei pasti nelle case di cura e riposo.

I casi empirici analizzati mostrano chiaramente che la flessibilizzazione dei rapporti di lavoro oggi attuata da alcuni gestori privati, ad esempio sottoforma di libera collaborazione, con orari giornalieri o monte ore settimanale flessibili, consente di garantire un'assistenza adeguata nel rispetto delle esigenze di orario degli utenti.

Riguardo all'*organizzazione del lavoro*, le nuove forme occupazionali sopra descritte aiutano a risolvere il problema degli straordinari negli orari di punta, a evitare di tenere occupati i collaboratori nei tempi morti della giornata e a garantirne invece la presenza quando è veramente richiesta; i piani di servizio possono così essere organizzati in maniera più

flessibile. Gli attori privati si presentano dunque come un prezioso complemento dei servizi sociali pubblici, che hanno ancora grosse difficoltà a reagire con sufficiente prontezza alle carenze di personale, siano esse di natura cronica o contingente.

Per quanto riguarda le *collaboratrici* e i *collaboratori* dei servizi sociali, dai risultati degli studi di casi empirici emerge che la qualità, la disponibilità e la soddisfazione sul lavoro sono particolarmente elevate quando il personale, nell'ambito di una collaborazione su base onoraria, può organizzarsi liberamente gli orari di lavoro e si sente meno oberato dall'impegno lavorativo grazie a un orario settimanale ridotto.

Le nuove modalità di lavoro possono inoltre servire a individuare un *potenziale di forze di lavoro* motivate e qualificate, che costituiscono una risorsa preziosa e finora poco sfruttata in un settore altrimenti segnato dalla perenne carenza di personale: le nuove forme occupazionali permettono ad esempio di coinvolgere nel settore socio-assistenziale persone socialmente impegnate, con una qualificazione 'acquisita sul campo'¹⁸, che cercano nel lavoro su base onoraria e con un monte ore ridotto una fonte di reddito accessoria, come nel caso dei collaboratori del Servizio mobile di assistenza. Tuttavia può trattarsi anche di figure come le Tagesmütter che, pur lottando per un riconoscimento ufficiale della loro categoria professionale con specifica qualificazione, contratto collettivo di lavoro e compenso regolamentato, desiderano percorrere nuove strade in fatto di organizzazione degli orari e di scelta della sede di lavoro, al fine di conciliare la loro situazione privata/familiare (di madri) con un'attività professionale.

Come dimostrano gli esempi delle analisi empiriche, le nuove forme occupazionali applicate nel settore socio-assistenziale rappresentano un'opportunità per le persone che occupano una posizione intermedia tra i volontari attivi a titolo gratuito e le forze di lavoro con formazione professionale specifica.

Mentre gli assistenti non diplomati retribuiti possono essere obbligati ad assicurare regolarmente una serie di prestazioni, a detta di numerosi esperti, il coinvolgimento di volontari – il cui apporto è indiscutibilmente prezioso in certi ambiti – è talvolta all'origine di forti incertezze nella pianificazione e nel coordinamento dei servizi, oltre a causare discontinuità nell'erogazione delle prestazioni socio-assistenziali. Un ulteriore svantaggio nel caso del volontariato è dovuto alla non obbligatorietà dell'aggiornamento dei collaboratori a titolo gratuito, un problema che non si pone per i collaboratori retribuiti. Infine sembra sempre più difficile reperire un numero sufficiente di volontari idonei a svolgere attività socio-assistenziali, tanto che non si deve temere la sostituzione degli operatori volontari con collaboratori retribuiti, ma piuttosto bisogna sperare nell'integrazione del personale diplomato attraverso l'impiego di una cosiddetta 'terza figura'.

Rispetto al personale diplomato, che attraverso la propria professione intende assicurarsi una fonte primaria di reddito, la 'terza figura' si distingue per la sua disponibilità a lavorare in maniera flessibile, a seconda della necessità contingente. Spesso la terza figura non cerca nel lavoro la fonte di reddito primaria né intende seguire una formazione professionale

¹⁸ Per gli altri gruppi interessati dalle nuove forme occupazionali cfr. capitolo 4.5.5.

troppo approfondita; essa desidera piuttosto combinare l'impegno sociale e le proprie esperienze con determinate possibilità di guadagno, prestandosi così per l'assolvimento di mansioni di basso profilo, che non richiedono titoli di studio particolari e per le quali sarebbe troppo costoso impiegare personale diplomato.

Attualmente, però, i servizi sociali della provincia di Bolzano riconoscono e promuovono solo l'attività del personale diplomato e degli operatori volontari dei servizi sociali¹⁹. Fanno eccezione le Tagesmütter che, conformemente a un'apposita legge di sostegno finanziario (dei servizi e dei genitori), possono prestare assistenza all'infanzia solo previo assolvimento di corsi di formazione e aggiornamento.

Gli operatori come il Servizio mobile d'assistenza, vincolati alle norme giuridiche vigenti per i servizi sociali (in questo caso, il Servizio di aiuto domiciliare) che prevedono solo personale qualificato con contratti tradizionali, non possono stipulare convenzioni con l'ente pubblico a causa della mancanza dei requisiti formali nel contratto d'impiego dei propri collaboratori, i quali dispongono generalmente solo di una qualificazione informale. Con il previsto ampliamento dello strumento della convenzione tra ente pubblico e enti gestori privati e con il loro maggiore coinvolgimento anche attraverso la concessione di contributi, è probabile che l'impiego di personale sulla base di contratti di lavoro subordinato e a tempo indeterminato resti ancora l'unica forma di lavoro 'finanziabile'. Inoltre, la qualità nel settore socio-assistenziale sarà identificata sempre più con la qualificazione e la professionalizzazione del personale.

Gli esperti ritengono che il fabbisogno di assistenti per lo svolgimento di mansioni di basso profilo, i quali non abbisognano pertanto di una formazione professionale specifica, crescerà in certi casi più della domanda di personale diplomato. La copertura di questo fabbisogno non può certo essere garantita dal volontariato.

Alla luce di quanto premesso è evidente la necessità di riconoscere e finanziare adeguatamente anche quei servizi socio-assistenziali che, adottando forme occupazionali innovative, possono rispondere al fabbisogno di prestazioni socio-assistenziali di basso profilo e flessibili nel tempo. Sarebbero pertanto necessario intraprendere i seguenti interventi:

- riconoscimento di una 'terza figura' operante nei servizi socio-assistenziali accanto al personale qualificato e ai volontari.
- Riduzione dei vincoli relativi alle condizioni occupazionali dei collaboratori dei servizi sociali, che comunque non devono escludere la possibilità per la 'terza figura' di essere assunta a tempo indeterminato.
- Riconoscimento di conoscenze e capacità acquisite attraverso l'esperienza di vita da sfruttare non solo per l'espletamento di 'lavori non qualificati', per i quali il personale diplomato risulta 'sovraqualificato' e il suo impiego troppo oneroso.

¹⁹ Cfr. capitolo 4.3

- Adeguate misure di formazione e aggiornamento della 'terza figura' in base alle sue esperienze di vita.
- Per evitare problemi di differenziazione tra operatori volontari e liberi collaboratori retribuiti ('terza figura') così come tra questi ultimi e il personale diplomato, è necessario garantire condizioni e strutture adeguate, che consentano una cooperazione produttiva tra le tre categorie anzidette e che prevengano situazioni di rivalità (chiara definizione delle competenze e degli ambiti di attività, riunioni periodiche e discussione di casi individuali).

4.4.5 Gruppi target delle nuove forme occupazionali nel settore socio-assistenziale

Le 'nuove' forme occupazionali – nonostante la minore sicurezza finanziaria e sociale che possono garantire – rappresentano per determinati gruppi di persone la soluzione adeguata per svolgere un lavoro senza che questo diventi l'occupazione primaria.

Come dimostra la richiesta di libera collaborazione registrata da parte del Servizio mobile d'assistenza, della cooperativa TRILLI o della CLAB, esiste un notevole interesse per le 'nuove' forme occupazionali nel settore socio-assistenziale, un interesse confermato anche dai membri del gruppo di coordinamento del presente progetto.

Gli interessati sono generalmente persone che vorrebbero coniugare l'impegno sociale con la possibilità di un guadagno, senza però instaurare un rapporto fisso di lavoro, giacché essi dispongono già di una fonte di reddito primaria. Nel caso del Servizio mobile d'assistenza si aggiunge un'ulteriore motivazione: a detta della coordinatrice del servizio meranese, l'attività libero-professionale è vista come un elemento di libertà e di autorealizzazione che i collaboratori non scambierebbero in nessun caso con uno stipendio più elevato nell'ambito di un impiego fisso. Emerge così chiaramente un diverso atteggiamento verso il lavoro, che s'inserisce nel quadro del mutamento dei valori che interessa la nostra società.

Un'attività su base onoraria, flessibile e con orario ridotto – come dimostra l'esperienza della cooperativa TRILLI – offre alle persone, in particolare alle donne, l'opportunità di conciliare famiglia e lavoro molto più di quanto accada nel caso di un rapporto di lavoro subordinato e con orario fisso.

I gruppi target per le 'nuove forme occupazionali' possono essere casalinghe, persone interessate a un reinserimento nel mondo del lavoro, pensionati, disoccupati, studenti e altri soggetti che, accanto a famiglia, scuola o università oppure per motivi personali o di salute, possono impegnarsi solo limitatamente in un lavoro e cercano una fonte di guadagno accessoria, senza che questa debba garantire il loro sostentamento. In certi casi, un'attività a orario ridotto e su base onoraria è vista come possibile integrazione al posto fisso; lo studio dei casi empirici indica tuttavia che il personale diplomato nel settore socio-assistenziale preferisce generalmente un impiego fisso e la relativa sicurezza economica, un'opportunità senz'altro realizzabile vista la situazione del mercato del lavoro locale.

Le nuove forme occupazionali costituiscono comunque un elemento di grande interesse per determinati gruppi di popolazione; in certi casi sono addirittura l'unica possibilità di svolgere un'attività retribuita, anche se da sole non possono garantire la sicurezza economica. Non solo sotto l'aspetto delle modalità di erogazione delle prestazioni, ma anche delle esigenze e dei desideri di una vasta cerchia di persone, appare perciò più che legittimo creare i presupposti affinché i soggetti interessati possano impiegare le loro capacità anche dietro compenso nei servizi sociali pubblici e privati.

Per gli enti gestori dei servizi (tanto pubblici quanto privati) è importante

- individuare e impiegare attraverso le 'nuove' forme occupazionali solo i soggetti realmente adeguati;
- armonizzare le 'nuove' forme di occupazione con le esigenze e i desideri dei soggetti interessati per quanto riguarda l'organizzazione del lavoro così come le condizioni economiche e assicurativo-previdenziali, fintantoché le risorse finanziarie disponibili e le norme giuridiche lo consentono;
- l'offerta concreta di 'nuove' forme occupazionali dovrebbe essere il più possibile trasparente per i potenziali interessati, evitando di creare false aspettative;
- le 'nuove' forme occupazionali non possono essere utilizzate solo per minimizzare le spese del personale; laddove ciò sia possibile e auspicabile, è invece importante conservare e promuovere la possibilità dell'impiego fisso, magari anche con orari ridotti e flessibili;
- impiegare forze di lavoro sulla base di remunerazioni ridotte significa promuovere e garantire altri elementi motivazionali e di soddisfazione, tra cui ad esempio il diritto all'autorealizzazione e alla compartecipazione nell'organizzazione del lavoro e nella definizione dei suoi contenuti;
- aumentando l'attrattività del lavoro in campo sociale grazie alle nuove modalità sopra illustrate si potranno coinvolgere anche collaboratori qualificati nell'ambito delle nuove forme occupazionali, creando così le premesse affinché le prestazioni che devono essere fornite dal personale qualificato possano combinarsi con i vantaggi di un'assistenza flessibile e commisurata al fabbisogno individuale.

Oltre all'esigenza della compatibilità sociale delle 'nuove' forme occupazionali, per riformare le modalità di finanziamento dei servizi sociali in provincia di Bolzano non si deve trascurare che la riduzione dei fondi erogati ai gestori privati cela il pericolo di favorire condizioni di lavoro 'precarie' a causa dell'acuirsi della concorrenza sul mercato delle prestazioni socio-assistenziali e quindi di minare fin dall'inizio le possibilità di un'occupazione stabile in questo settore.

4.4.6 Rilevanza delle condizioni giuridiche per l'applicazione delle 'nuove' forme occupazionali nel settore socio-assistenziale

Le norme giuridiche possono ostacolare o agevolare l'applicazione di nuove forme occupazionali da parte dei gestori privati di servizi socio-assistenziali. Le leggi attualmente in vigore, soprattutto quelle statali, sono ancora molto restrittive.

I casi empirici analizzati mostrano che le norme giuridiche che disciplinano le 'nuove forme occupazionali', tra cui l'obbligo dei contributi pensionistici ai sensi dell'art. 2 c. 26 della legge n. 335/1995, non ne agevolano affatto l'attuazione. L'obbligo di versamento dei contributi pensionistici nel caso di rapporti di collaborazione continuativa garantisce la copertura previdenziale dei lavoratori e impedisce l'instaurarsi di rapporti lavorativi contrassegnati da una totale incertezza. Tuttavia, a fronte di attività con un orario ridotto e un onorario conseguentemente ribassato, così come accade generalmente per gli operatori non diplomati del settore socio-assistenziale, l'onere contributivo può risultare sproporzionato rispetto al guadagno, facendo così crescere il pericolo di un abbandono dell'attività retribuita da parte dei collaboratori, i quali talvolta finiscono per preferire un lavoro in nero. Nel caso delle attività socio-assistenziali, ciò significa che la loro qualità non può più essere garantita attraverso il controllo pubblico; questo è quanto accade ad esempio con le Tagesmütter, molte delle quali preferiscono riprendere quell'attività improvvisata di babysitteraggio, che proprio attraverso l'istituzione di servizi di Tagesmutter debitamente sorvegliati si era cercato di eliminare.

L'obbligo della copertura previdenziale può gravare sensibilmente sul bilancio degli enti gestori e causare una riduzione dell'offerta di prestazioni soprattutto quando i costi sono calcolati al limite della disponibilità economica.

La normativa attualmente in vigore per le cooperative sociali vieta qualsiasi modalità di lavoro diversa dal tradizionale impiego fisso, come potrebbe essere un regolare rapporto di collaborazione continuativa o occasionale. In questo modo va sprecata tutta una serie di opportunità nel settore cooperativo di creare occupazione per i gruppi di persone socialmente svantaggiate o comunque di impiegare personale 'regolare' e altamente qualificato in una struttura che consente di guadagnare conservando ampi spazi di libertà e a condizioni stabilite dal collaboratore.

Analogamente alle leggi sull'assunzione nelle cooperative sociali è di competenza dello Stato anche la normativa riguardante gli obblighi previdenziali degli occupati con un rapporto di collaborazione coordinata continuativa, mentre la Provincia autonoma di Bolzano non ha competenza legislativa in merito.

- Quanto sopra illustrato rende ancora più essenziale la funzione di consulenza e di informazione dell'ente pubblico, al fine di indicare ai privati le possibili soluzioni per evitare di finire nell'illegalità.
- Elemento irrinunciabile è altresì l'impegno costante dei responsabili locali per adeguare la legislazione statale alle esigenze degli enti gestori privati.

- Voler impedire i rapporti di lavoro 'precari' significa provvedere a finanziare il lavoro retribuito e assicurato (attività su base onoraria con obbligo di versamento dei contributi assicurativi o impiego fisso). Una politica d'incentivazione che punti soprattutto sull'autofinanziamento dei servizi privati, senza tenere conto delle conseguenze economiche soprattutto per i collaboratori di tali servizi, favorisce il diffondersi di lavori senza copertura assicurativa o comunque preclude ogni possibilità di adozione delle nuove forme occupazionali nel settore sociale. La mancanza di tutela dei lavoratori nel caso dell'autorganizzazione del lavoro rende pressoché impossibile pensare di coinvolgere forze di lavoro qualificate nel settore socio-assistenziale secondo le nuove modalità. La politica d'incentivazione dei servizi sociali coincide perciò in parte con la politica occupazionale, così come emerge dal progetto di finanziamento dei versamenti assicurativi e previdenziali operati dai servizi di Tagesmutter.

5 Conclusioni

Una particolarità di questo progetto di ricerca consiste nell'essersi accostato al tema delle nuove forme occupazionali da prospettive diverse, analizzandone le varie componenti: lo sviluppo del fabbisogno, le forze di lavoro attuali e potenziali, le condizioni giuridiche e istituzionali, infine le strutture e le iniziative oggi operanti in provincia di Bolzano.

L'insieme dei risultati delle analisi parziali conferma senz'ombra di dubbio la tesi iniziale del presente lavoro, ossia che le nuove forme occupazionali vengono già applicate in molte situazioni e che in futuro potranno fornire un contributo prezioso allo sviluppo dei servizi sociali. Esagerando un po', potremmo addirittura affermare che il fabbisogno assistenziale in rapida crescita nel settore degli anziani, ma anche in altri servizi, può essere coperto solo attingendo al potenziale di forze di lavoro individuato da questo studio, che può essere attivato mediante le nuove forme occupazionali per evitare un'esplosione dei costi dei servizi sociali. C'è da attendersi inoltre una forte spinta all'innovazione attraverso l'incentivazione di iniziative pubbliche e private che possono ricorrere (anche) alla cosiddetta 'terza figura', quella cioè collocata tra il personale assunto regolarmente e gli operatori volontari del settore socio-assistenziale. Segni incoraggianti a tale proposito sono emersi dagli studi dei casi empirici.

Gli stessi studi, insieme alle affermazioni dei numerosi esperti intervistati nel corso della nostra ricerca, gettano luce anche sui numerosi problemi e gli ostacoli che si frappongono alla diffusione delle nuove forme occupazionali: la complessità del panorama legislativo e istituzionale, il rapporto poco chiaro tra amministrazione pubblica e gestori privati di servizi sociali in provincia di Bolzano, la rigidità e lo scarso adeguamento delle misure d'incentivazione alle esigenze degli enti gestori privati, le restrizioni dettate dalla normativa statale sul lavoro e sulla cooperazione. Anche sul fronte delle iniziative private si registrano alcuni punti deboli, quali scarsa competenza nelle questioni giuridiche e amministrative, mancanza di trasparenza riguardo alle prospettive per i collaboratori 'precari', insufficiente definizione degli ambiti di competenza delle diverse categorie di collaboratori, basso grado di qualificazione del personale retribuito su base onoraria.

Tutto sommato, i problemi più gravi sembrano comunque essere legati all'ente pubblico e alla legislazione vigente; perlomeno sono questi i settori dove si offrono gli spunti maggiori per operare dei cambiamenti che contribuirebbero a un sostanziale miglioramento delle condizioni ambientali, favorendo le iniziative private interessate dalle nuove forme occupazionali. Le indicazioni contenute in questo studio non vanno lette perciò come un catalogo di prescrizioni che nulla hanno a che spartire con una ricerca scientifica, ma piuttosto come una serie di suggerimenti rivolti agli attori del settore socio-assistenziale, ai quali spetta di scegliere e realizzare quelli che ritengono più promettenti.