

**POR ABRUZZO 2000-2006**

Promozione della partecipazione femminile al mercato del lavoro.  
Azione E. 1.5. Ricerca finalizzata alla definizione  
di un modello adeguato alla realtà locale  
per la riduzione del gender gap.

## **Le Politiche occupazionali nell'ambito del Settore sociale**

Ricerca sul rapporto tra strategie locali per l'occupazione in nuovi  
bacini lavorativi di area sociale ed organizzazioni che sul  
territorio si muovono nell'ambito delle politiche sociali



# Indice

<b>1. Introduzione</b>	<b>5</b>
<b>2. La metodologia della ricerca</b>	<b>7</b>
<b>3. I mutamenti del contesto</b>	<b>9</b>
3.1 Quadro demografico regionale	9
3.2 Condizione occupazionale femminile a livello europeo, nazionale e regionale	1 1
<b>4. Strategie locali per l'occupazione</b>	<b>1 9</b>
4.1 Dall'occupazione al welfare	1 9
4.2 Politiche sociali e politiche del lavoro in Abruzzo	2 8
4.3 Welfare ed organizzazioni in Abruzzo	3 9
4.4 Conclusioni	4 5
<b>5. Buone prassi</b>	<b>4 8</b>
5.1 In Italia	4 8
5.2 A livello internazionale	5 4
<b>6. Premesse per l'azione</b>	<b>5 7</b>
6.1 Analisi SWOT	5 7
6.2 Azioni	6 0
<b>7. Nuove sfide per le politiche sociali</b>	<b>6 6</b>
<b>Testi e documenti consultati</b>	<b>6 9</b>



## 1. Introduzione: dal libro Bianco alla Costituzione Europea

Un documento recente<sup>1</sup> dell'Eurostat, dedicato a "povertà ed esclusione sociale nell'Ue", ha evidenziato lo squilibrio esistente in Europa fra la popolazione agiata e quella disagiata: il 20% più ricco della popolazione, infatti, disporrebbe di un reddito di 4,4 volte superiore a quello del 20% più povero.

Tale squilibrio è meno presente in Paesi come la Danimarca, dove il divario è pari a 3 volte, o la Francia (4 volte), mentre risulta essere più accentuato nei Paesi "mediterranei" (Portogallo 6,5 - Grecia 5,7 - Spagna 5,5 - Italia 4,8) ed in Gran Bretagna (4,9 volte).

La soglia del rischio di povertà corrisponde al 60% del valore centrale della distribuzione dei redditi individuali, che per l'Italia è pari ad Euro 6.240 per i single e ad Euro 13.103 per una coppia con due figli.

Sulla base dei dati raccolti, un/a italiano/a su cinque vive con redditi inferiori a questa soglia; è stato, inoltre, calcolato l'impatto delle politiche sociali sul rischio di povertà, che sarebbe ridotto mediamente di 9 punti percentuali grazie ai trasferimenti sociali. In assenza di questi, in pratica, il rischio di povertà coinvolgerebbe il 39% della popolazione dell'Unione ed il 42% di quella italiana.

Le categorie maggiormente colpite dal rischio di povertà sono i giovani, le coppie con figli e soprattutto i disoccupati.

Il Libro Bianco di Jacques Delors, presentato dalla Commissione Europea nel dicembre 1993, proponeva un traguardo ambizioso: la creazione di 15 milioni di nuovi posti di lavoro entro il 2000, attraverso scelte di politica economica di sostegno ad una crescita di medio termine.

I nuovi bacini d'impiego individuati nel documento sono i servizi zionali di assistenza, le nuove tecnologie dell'informazione, della comunicazione e l'audiovisivo, le attività ricreative e culturali, il miglioramento

<sup>1</sup> *Statistics on focus*, dal sito [www.europa.eu.int/comm/eurostat](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat); i dati sono riferiti al 2001 dell'Unione Europea a 15.





della qualità della vita, lo sviluppo dei trasporti pubblici locali, la protezione ambientale.

Nella delicata fase attuale, all'indomani della firma, da parte di tutti i Paesi, della Costituzione dell'Unione Europea, i cui contenuti sono oscuri alla stragrande maggioranza dei cittadini europei, lo stesso Jacques Delors ha firmato una petizione (insieme a 250 parlamentari e cittadini di nove Stati europei) a favore di un vero trattato dell'Europa sociale, in cui siano previste garanzie forti relative al finanziamento dei sistemi di sicurezza sociale ed all'intangibilità dei servizi pubblici (*Le Monde*, 9 giugno).

La sfida della creazione di nuovi posti di lavoro, in un'epoca di delocalizzazione degli impianti produttivi e di concorrenza globale delle imprese, si gioca molto su questo campo, poiché il settore dei servizi è ad alta intensità di lavoro, e si pensa che tali servizi di prossimità non potranno mai essere sostituiti dall'automazione elettronica.

E' sul campo delle strategie dell'occupazione nel settore dei servizi alla persona ed alle comunità che si gioca la grande sfida della crescita dell'occupazione europea.

## 2. La metodologia della ricerca

La presente ricerca è stata realizzata all'interno del progetto "Agenzia di Negoziazione Sociale: Femminile Plurale", promosso dalla Provincia di Teramo, e realizzato a cura dell'Associazione Temporanea di Impresa composta da Sviluppo Italia Abruzzo e Legacoop Servizi.

Il progetto è finalizzato a definire strategie locali per l'occupazione nell'ambito dei servizi sociali innovativi, a carattere prevalentemente femminile, per favorire nuove opportunità occupazionali e la crescita complessiva del territorio provinciale. Uno degli Obiettivi specifici del progetto è sviluppare strategie condivise tra i diversi territori nell'ambito delle politiche occupazionali relative al settore sociale ed il presente lavoro mira infatti a fornire strumenti agli attori territoriali nella definizione di politiche occupazionali del settore.

La ricerca si è avvalsa di due fasi, la prima relativa alla fase di documentazione e raccolta dati, la seconda relativa alla ricerca sul campo, svolta tramite tecniche di indagine di tipo qualitativo.

Le interviste in profondità, raccolte nel mese di luglio e di agosto 2004, sono state somministrate ad esperti e testimoni-chiave che, per la loro professione o per il loro ruolo istituzionale, sono in grado di rispondere a quesiti relativi allo stato delle politiche sociali e del lavoro in Abruzzo. Le interviste, svolte sulla base di una griglia promemoria, sono state effettuate presso il luogo di lavoro degli intervistati; la durata di ogni intervista è stata di circa un'ora.





Settore	Ruolo	Carica	Nome
Politiche sociali	Politico	Assessore regionale	Bruno Sabatini
	Tecnico	Dirigente Assessorato	Rossella Di Meco
	Privato sociale no-profit	Responsabile coop. Attiva nell'assist.	Gabriele Verni
	Associazione Cooperative	Ex-dirigente uscente ed attuale	Vittorio Ravanese Rosaria Nelli
Politiche del lavoro	Tecnico	Dirigente Amm. Prov.	Antonio Flamminij
	Organizzazioni sindacali	Dirigente CISL	Enio Scuteri
		Sindacalista CGIL	Carla Petrella
	Agenzia fornitura lavoro temporaneo	Responsabile filiale locale	Irene Liguori

Tab 1: Criteri di scelta di testimoni-chiave ed esperti

**Elenco esteso intervistati:**

1. Bruno Sabatini, Assessore Regione Abruzzo a: Sicurezza e Promozione sociale, Cooperazione Sociale, Famiglia, Associazionismo, Volontariato, Politiche Giovanili, Pari Opportunità, Immigrazione, Promozione Culturale.
2. Rossella Di Meco, Direzione qualità della vita, beni ed attività culturali, sicurezza sociale e promozione sociale, Vigilanza e controllo di qualità dei servizi sociali - promozione rapporti con soggetti e strutture, Ufficio Qualità dei servizi sociali, Cooperazione sociale, Vigilanza su servizi e strutture della Regione Abruzzo.
3. Vittorio Ravanese, presidente uscente di Federsolidarietà-Confcooperative Abruzzo, Pescara.
4. Rosaria Nelli, presidente di Confcooperative Abruzzo, Pescara.
5. Enio Scuteri, segretario generale CISL Teramo.
6. Carla Petrella, sindacalista CGIL Teramo.
7. Antonio Flamminij, dirigente Politiche del lavoro della Provincia di Teramo.
8. Irene Liguori, responsabile di Ge.Vi, società di fornitura di lavoro temporaneo, sede di Teramo; Gabriele Verni, responsabile coop. Interamnia Serenità Privata Assistenza, di Teramo.

### 3. I mutamenti di contesto

#### 3.1 Quadro demografico regionale

L'obiettivo principale della presente ricerca è quello di evidenziare le possibili strategie per l'occupazione, nel settore dei servizi alla persona, più adeguate al contesto locale. E' quindi opportuno analizzare in questa sede le dinamiche salienti che caratterizzano la regione nel suo complesso e, fra queste, il bilancio demografico assume un rilievo particolare.

Il contesto regionale è, infatti, segnato da un progressivo invecchiamento della popolazione, come evidenziano i dati presentati di seguito tratti dagli annali Istat e dal Centro regionale di studi e ricerche economiche e sociali (CRESA), riferiti all'anno 2002.

L'Abruzzo è una regione con popolazione "matura", dove la natalità è scarsa, la popolazione giovane è in diminuzione mentre le classi anziane aumentano di rilevanza.

La composizione strutturale è la seguente: la popolazione fra 0 e 14 anni è più esigua della media nazionale dello 0,4%<sup>2</sup>, la popolazione in età attiva è inferiore alla media nazionale dell'1,6%<sup>3</sup>, mentre la popolazione degli ultrasessantacinquenni è di 2 punti percentuali superiore rispetto al dato nazionale<sup>4</sup>. Il numero di figli per donna (1,11) è leggermente più basso del livello nazionale (1,26) e gli indici di vecchiaia (147,1 contro 130,3), di dipendenza strutturale (52,5 contro 49,1) e di dipendenza degli anziani (31,2 contro 27,8) appaiono tutti al di sopra della media nazionale.

Il saldo naturale negativo prosegue da circa un decennio, e la contenuta crescita di popolazione che si è registrata nel territorio è dovuta principalmente ai movimenti migratori, alimentati sia dalle migrazioni di cittadini immigrati, sia dalle migrazioni di ritorno<sup>5</sup>.

Anche se la speranza di vita per donne ed uomini abruzzesi è maggiore che altrove<sup>6</sup>, emergono, tuttavia, dal quadro delineato problematiche

<sup>2</sup> Rappresenta solo il 13,9% della popolazione, contro il 14,3% media nazionale

<sup>3</sup> Rappresenta il 65,5% della popolazione, mentre a livello nazionale è del 67,1%.

<sup>4</sup> 20,5% dell'Abruzzo contro il 18,5% dell'Italia nel complesso.

<sup>5</sup> Il rientro dei cittadini emigrati all'estero, o delle seconde generazioni, è un fenomeno molto presente, in particolar modo di abruzzesi emigrati nei Paesi latino-americani (Argentina, Venezuela).

<sup>6</sup> 77,7 anni per gli uomini, 83,9 anni per le donne









state hanno risposto, in primo luogo, di non avere prospettive di sviluppo professionale all'interno del proprio luogo di lavoro<sup>7</sup>, in secondo luogo di desiderare un altro tipo di occupazione, ed in terzo luogo di avere aspirazioni professionali irrealizzate.

Inoltre, molte valutano il rischio di disoccupazione come medio-alto, e pensano di non riuscire ad utilizzare appieno le competenze maturate attraverso la formazione scolastica, esprimendo anche un'esigenza di formazione specifica per svolgere le proprie mansioni. Per quanto riguarda i fattori di disagio, che limitano le lavoratrici sul luogo di lavoro, sono stati individuati lo stress, la fatica fisica, la ripetitività ed i ritmi di lavoro. Sono stati inoltre delineati gli elementi critici che riguardano il lavoro: la difficoltà di conciliare il lavoro con le esigenze personali, l'impossibilità di acquisire nuove competenze professionali, la grande difficoltà nel gestire tempi e flessibilità sul lavoro ed il limitato riconoscimento economico. Inoltre, le lavoratrici hanno espressamente indicato altri fattori, fra i quali il tempo di percorrenza casa-lavoro, l'assenza di servizi all'interno dell'azienda, la difficoltà nei rapporti umani, l'impossibilità di influenzare le politiche manageriali e l'esclusione dall'organizzazione del lavoro. [Benini R., Casasanta R., Serrao M., a cura di, *Occupazione al femminile: opportunità e disagi nella provincia di Teramo*, Provincia di Teramo, Teramo, 2003].

Le problematiche sopra evidenziate, relative alla crescita dell'occupazione femminile, risentono di caratteristiche culturali legate ai ruoli di genere che, soprattutto nei Paesi meridionali, hanno storicamente legato la donna al ruolo materno ed alla cura degli spazi domestici. Ma la situazione a livello nazionale non è affatto omogenea.

In base ai dati Istat 2002, i tassi di occupazione femminile<sup>8</sup> vedono l'Emilia Romagna al primo posto (58,89%), seguita da Valle d'Aosta (56,20%), Trentino Alto Adige (54,69%), e Marche (52,73%), mentre l'Abruzzo è in tredicesima posizione, con il 41,06%, com'è evidenziato nella successiva tabella.

<sup>7</sup> Tutte le lavoratrici intervistate sono assunte in aziende private.

<sup>8</sup> Una pubblicazione della Commissione Europea [European Commission (1998), *Employment Performance in the Member States. Employment Rates report 1998*, Brussels] ha indicato una via nuova per confrontare i mercati del lavoro nazionali: piuttosto che paragonare i tassi di disoccupazione, relativi solamente a coloro che sono attivamente alla ricerca di un lavoro, è opportuno infatti confrontare i tassi di occupazione, che misurano invece il rapporto fra occupati e fascia di popolazione attiva (15-64 anni), in modo da valutare un dato oggettivo: la presenza di un lavoro extra-domestico retribuito

I tassi di occupazione femminile disegnano così un mappa dell'Italia in cui le regioni possono essere raggruppate nel modo seguente:

- a) gruppo del 50%: 9 regioni, situate nel Nord e nel Centro;
- b) gruppo del 40%: 4 regioni, situate nel Nord-ovest e nel

Tab. 2: Tassi di occupazione (15-64 anni) femminile

<b>Regioni</b>	<b>% Occupazione Femm. 2002</b>
Emilia Romagna	58,59
Valle d'Aosta	56,20
Trentino	54,69
Marche	52,73
Lombardia	51,78
Friuli V.G.	51,66
Piemonte	51,58
Toscana	50,60
Veneto	50,68
Umbria	47,78
Liguria	46,78
Lazio	41,12
Abruzzo	41,06
Molise	36,75
Sardegna	31,20
Basilicata	29,41
Puglia	27,51
Calabria	26,37
Sicilia	24,23
Campania	24,11

Fonte: Demo Istat 2003





dei trasporti e delle comunicazioni è l'unico comparto del settore nella media del 2002 a presentare un saldo occupazionale negativo (-1,1%). [Rapporto Istat 2003].

I risultati di uno studio realizzato da Unioncamere-Ministero del Lavoro, indicano l'Emilia Romagna come la regione nella quale sono previste nel 2004 il maggiore numero di assunzioni femminili, con il 22,5%; la me-

Tab. 3. Occupati per sesso ed area territoriale (dati in migliaia)

REGIONI	OCCUPATI			
	Agricoltura	Industria	Servizi	Totale
Abruzzo tot.	28	149		472
ITALIA tot.	1.096	6.932		21.829
Nord-Centro tot.	555	5.421		15.637
Mezzogiorno tot.	541	1.510		6.192
Abruzzo di cui donne	12	34		174
ITALIA di cui donne	350	1.655		8.236
Nord-Centro di cui donne	175	1.451		6.328
Mezzogiorno di cui donne	175	204		1.908

Fonte: Istat 2003

dia nazionale si attesta sul 18,5% e l'Abruzzo supera leggermente tale percentuale, raggiungendo il 19,1%.

I dati del sistema Excelsior indicano, inoltre, i settori e le professioni nei quali è stata indicata una preferenza da parte dei datori di lavoro per lavoratori o lavoratrici: in base alla classificazione ATECO 91, nella classe 85 "Servizi sanitari privati ed altri servizi sociali privati" la preferenza per lavoratori uomini è stata espressa dal 6,8% dei datori di lavoro, per lavoratrici donne il 27,3% ed il 65,9% ha dichiarato una pari preferenza per uomini e donne.

In base alla classificazione ISCO classe 5 "Servizi alla vendita ed alle famiglie", invece, la preferenza accordata agli uomini è del 19,1%, alle donne del 31,1%, mentre il 49,8% ha non ha espresso preferenze. E' da





occupazione (55,5%), superata anche dagli altri Paesi mediterranei (Spagna 58,4%, Grecia 56,7%, Portogallo 68,2%); la classifica è guidata dai Paesi nordeuropei, con la Danimarca al 75,9%, l'Olanda al 74,8%, la Svezia al 73,6%, il Regno Unito al 71,7%; in questi Paesi, soprattutto in Olanda, è evidente come l'elevata partecipazione delle donne al mercato del lavoro sia assicurata da una percentuale di part-time elevata (33,9%), che in Italia è appena un terzo di essa (l'11,9%).

La tabella 4 evidenzia i tassi di occupazione femminili dell'Unione a 15: i dati, relativi agli anni 2000 e 2001, evidenziano una forbice di che vede l'Italia ad un capo e la Danimarca all'altro; l'Italia è quindi il fanalino di coda dell'Ue a 15 per quanto concerne l'occupazione femminile.

Tab. 4: Tassi di attività Paesi UE 15  
(Fonte: Eurostat, Labour Force Survey Results 2001)

Paesi e anni di riferimento	Tasso di attività (%)		
	M	F	MF
<b>Belgio</b>			
2000	73,8	56,6	65,2
2001	72,7	54,5	63,6
<b>Danimarca</b>			
2000	84,1	75,8	80,0
2001	83,3	75,0	79,2
<b>Germania</b>			
2000	78,8	63,0	71,0
2001	78,8	63,7	71,3
<b>Grecia</b>			
2000	77,1	49,7	63,0
2001	76,2	48,8	62,1
<b>Spagna</b>			
2000	77,1	50,7	63,7
2001	77,8	51,4	64,5
<b>Francia</b>			
2000	75,3	62,5	68,8
2001	75,1	62,3	68,6
<b>Irlanda</b>			
2000	79,0	55,6	67,3
2001	79,0	56,0	67,6
<b>Italia</b>			
2000	73,8	46,2	59,9
2001	73,7	47,1	60,3

segue >





<b>Lussemburgo</b>			
2000	76,6	51,4	64,1
2001	76,1	52,0	64,1
<b>Paesi Bassi</b>			
2000	83,9	65,7	74,9
2001	84,2	66,9	75,7
<b>Austria</b>			
2000	80,0	62,5	71,3
2001	79,0	62,3	70,7
<b>Portogallo</b>			
2000	78,8	63,6	71,0
2001	79,3	64,5	71,7
<b>Finlandia</b>			
2000	79,3	74,1	76,8
2001	79,6	74,7	77,1
<b>Svezia (b)</b>			
2000	77,2	73,4	75,3
2001			
<b>Regno Unito</b>			
2000	83,0	67,8	75,5
2001	82,5	67,7	75,2
<b>U.E.</b>			
2000	78,1	59,8	68,9
2001	78,0	60,1	69,0

(a) Nella classe d'età 15-64 anni.

(b) Dati 2001 non disponibili.

## 4. Strategie locali per l'occupazione

### 4.1 Dall'occupazione al welfare

Lo studio della Commissione europea, già menzionato, sottolineava l'importante nesso fra crescita complessiva dell'occupazione e crescita del lavoro nei servizi. I tassi, riferiti ai singoli settori (tab. 5), evidenziano una crescente importanza dell'economia del terziario, che assorbe una quota crescente dei nuovi occupati.

Tab. 5: Composizione percentuale occupati per attività economica

Paesi	Agricoltura	Industria	Altre Att.
Belgio	1,4	25,5	73,1
Danimarca	3,5	25,4	71,1
Germania	2,6	32,8	64,6
Grecia	16,6	22,8	61,2
Spagna	6,5	31,6	61,9
Francia	4,1	26,0	69,9
Italia	5,2	31,7	63,1
Paesi Bassi	3,1	21,6	75,3
Gran Bretagna	1,4	24,9	73,7
UE 15	4,2	28,7	67,1

Fonte: Eurostat "Labour Force Survey Results" 2001

La "Strategia europea per l'Occupazione", che ha preso avvio nell'ottobre 1997, in seguito alla sottoscrizione del Trattato di Amsterdam, si basa su quattro pilastri fondamentali: occupabilità, imprenditorialità, adat-





tabilità e pari opportunità.

Inoltre, il Consiglio di Lisbona che ha avuto luogo nel 2000 ha indicato la dimensione locale quale importante linea di intervento per le politiche occupazionali dell'Ue.

La "Strategia europea per l'occupazione", creata per garantire la convergenza fra le politiche nazionali relative al mercato del lavoro e per coordinarne le azioni, è stata modificata in senso locale quando la politica nazionale ha mostrato i suoi limiti nella lotta per l'occupazione.

La Comunicazione della Commissione Europea denominata "Agire a livello locale per l'occupazione - Attribuire una dimensione locale alla strategia europea per l'occupazione"<sup>11</sup> indica, infatti, la necessità di potenziare il ruolo delle collettività locali, forti sulla base di questa analisi di quattro virtù fondamentali: la vicinanza, il potere economico, il potere decisionale ed uno stretto contatto con la società dell'informazione.

La direttiva afferma che la prossimità geografica rende le collettività competenti a comprendere i problemi e ad individuare le soluzioni più adatte. Avendo a disposizione bilanci a volte cospicui, sono esse stesse creatrici di posti di lavoro e, in conseguenza di ciò, hanno la facoltà di influenzare la domanda di lavoro delle imprese sociali.

Le collettività locali sono in contatto con il sistema educativo e con le infrastrutture e possono quindi facilitare il contatto fra la società e le tecnologie dell'informazione e della comunicazione.

Gli attori principali della crescita occupazionale sono, quindi, individuati nel terzo settore, nelle agenzie sociali dei servizi pubblici dell'occupazione e nelle parti sociali, poiché la creazione di micro-imprese rappresenta la soluzione a più alta intensità occupazionale.

Tuttavia, i limiti alla crescita dell'occupazione sono strutturali e sono necessari interventi profondi al fine di stimolarne un incremento duraturo.

La gestione dei tempi di vita e di lavoro, la possibilità di conciliare la vita professionale e familiare, sono i temi che sono stati affrontati nel marzo 2002, durante il Consiglio europeo di Barcellona, quando sono stati stabiliti gli indicatori per l'assistenza all'infanzia. Questi dovranno essere disponibili, entro il 2010, per il 90% dei bambini fra i 3 anni e l'età dell'obbligo scolastico, e per almeno il 33% dei bambini al di sotto dei 3 anni. Tale misura ha lo scopo aumentare la partecipazione femminile nel mercato del lavoro, in

<sup>11</sup> Comunicazione della Commissione COM(2000) 196 def.





Le strategie occupazionali previste dal National Action Plan (NAP) 2003/2006 si basano su due pilastri, la legge di riforma del mercato del lavoro L. 30/2003, con relativo decreto attuativo D. Lgs. 276/2003 e la legge di riorganizzazione del collocamento, D. Lgs. 297/2002. L'obiettivo stabilito per l'anno 2005 è quello di raggiungere un tasso di occupazione generale del 58,5%, mentre il tasso di occupazione femminile dovrebbe attestarsi sul 46%.

Le politiche di parità fra uomini e donne si basano su misure volte ad agevolare l'accesso al lavoro a tempo parziale ed a altri contratti ad orario modulato. L'aumento dell'occupazione femminile è sostanzialmente affidato alle seguenti misure:

**1. Sviluppo dell'occupazione e delle pari opportunità: misure di intervento nazionali [L. 215/92 e L. 125/91] e politiche regionali:**

“Cruciale, in tal senso, il ruolo che tanto i POR, quanto i Piani di politica del lavoro e i Masterplan regionali affidano ai Servizi per l'Impiego nel favorire l'occupazione femminile e nello sviluppare azioni di matching tra domanda e offerta di lavoro, incluse nelle misure A2, A3 e B1, e iniziative per fronteggiare le esigenze di cura alla persona, contemplate dalla misura E1” (p. 31).

**2. Valorizzazione e sostegno della rete familiare:**

“l'asilo nido costituisce un servizio educativo e sociale per la prima infanzia che accoglie bambini in età compresa tra i tre e i trentasei mesi ed offre loro un luogo di crescita, di socializzazione e di stimolo delle loro potenzialità cognitive, affettive e relazionali. Per le sue finalità sociali ed educative rientra tra i servizi di interesse pubblico che costituiscono funzioni essenziali degli enti locali, delle regioni e dello Stato. I servizi integrativi sono finalizzati: a) a consentire la frequenza diversificata nell'arco dell'intera giornata attraverso l'utilizzo di appositi spazi o delle stesse strutture degli asili nido; b) alla realizzazione di nidi integrati presso le scuole d'infanzia; c) a favorire il superamento della attuale separazione tra l'asilo nido e la scuola materna attraverso la realizzazione di progetti educativo-formativi volti a promuovere l'armonioso sviluppo

psico-fisico e cognitivo dei bambini. Le Regioni possono favorire la realizzazione da parte dei comuni, in forma singola o associata, di servizi sperimentali quali: a) nidi e micro nidi all'interno dei luoghi di lavoro, intesi questi ultimi quali strutture destinate alla cura e all'accoglienza dei figli dei lavoratori improntate a criteri di particolare flessibilità organizzativa; b) servizi socio-educativi sia presso il domicilio delle famiglie sia presso quello degli educatori; c) servizi socioeducativi nel medesimo complesso abitativo o in più complessi abitativi limitrofi" (p. 33).

### **3. Conciliazione tempi familiari e sociali:**

applicazione della L. 53/2000 sui congedi parentali, "finanziamento dei progetti di flessibilità organizzativa (relativi alla sperimentazione a part-time, flessibilità oraria, formazione durante il periodo della maternità o al momento del rientro, telelavoro, figure di sostituzione) per aziende che progettino nuovi modelli di conciliazione del tempo di lavoro in relazione ai congedi di maternità e paternità. Per l'anno in corso sono stati stanziati 20 milioni di euro, la medesima cifra sarà stanziata per il 2004. Nella Legge Finanziaria 2003, infine, sono previsti 161 milioni, pari al 10% del Fondo Nazionale per le politiche sociali, per mutui prima casa, impegno questo confermato anche con il progetto di Legge Finanziaria 2004(...) Si segnala la sperimentazione di nuovi strumenti per la conciliazione anche attraverso l'individuazione del "voucher". Questo si presenta come un buono di acquisto di servizi di custodia di bambini e comprende dei buoni pre-pagati oppure rimborsarsi spesa o assegni di servizio da utilizzare per l'acquisto di una o più tipologie all'interno di una gamma di servizi, tutti finalizzati alla conciliazione" (p. 33)

### **4. Eguaglianza nell'opportunità a livello normativo:**

"È stato modificato l'art. 51 della Costituzione (luglio 2003) che promuove le pari opportunità tra uomini e donne, al fine di riequilibrare la rappresentanza politica e garantire la presenza femminile nelle assemblee elettive e nei luoghi decisionali"(p. 33)



**Nel Piano di azione è inoltre enfatizzata la dimensione locale ed il ruolo di programmazione delle Regioni:**

“...Gli strumenti di programmazione comunitaria all’interno di cui si inseriscono le iniziative regionali favoriscono e sostengono interventi integrati tra sostegno dello sviluppo locale e politiche del lavoro, della formazione e della inclusione sociale. Esplicitamente sono previste azioni volte ad implementare i sistemi locali di sviluppo dell’occupazione, attraverso, ad esempio, iniziative volte alla promozione dei patti formativi territoriali, al sostegno dello sviluppo di reti locali nel campo dell’economia sociale ed all’individuazione di nuovi bacini d’impiego, allo sviluppo del più stretto legame possibile tra le politiche formative, le politiche del lavoro e le politiche sociali, al fine di renderle funzionali alle esigenze del territorio, al coordinamento delle attività di ricerca svolte da Amministrazioni centrali e locali, Università, Enti pubblici di ricerca, mondo imprenditoriale e parti sociali, al fine di renderle coerenti con le differenti condizioni del territorio. In questo quadro, l’attenzione alla realtà locale diventa momento unificante per il perseguimento di una pluralità di obiettivi quali l’occupazione, l’integrazione di soggetti esclusi dal mercato del lavoro, la nascita di nuove realtà imprenditoriali, l’emersione del sommerso, lo sviluppo della coesione e della cooperazione sociale nel territorio, il consolidamento delle filiere produttive, garantendo allo stesso tempo, la sostenibilità ambientale ed il rispetto delle tradizioni del territorio.” (p. 49)

Gli strumenti legislativi regionali in materia di sviluppo locale ed occupazione sono:

1. Legge quadro regionale sull’occupazione (L.R. n. 55/1998)
2. Legge regionale sull’imprenditoria femminile (L.R. n. 143/1995 e L.R. n. 96/1997)
3. Legge regionale sulla cooperazione sociale (L.R. n. 85/1994).

Gli strumenti diretti di politica del lavoro e di inserimento all’occupazione, in ottica di legalità, lotta al sommerso, attenzione verso i soggetti a rischio di esclusione dal mercato del lavoro, riguardano:





pazioni: la precarietà del posto di lavoro (contratti atipici), la segmentazione del mercato del lavoro con conseguente segregazione occupazionale e la diffusa irregolarità (il lavoro in nero è stimato intorno al 30%).

Lo studio individua delle possibili vie d'uscita:

1. facilitare il passaggio da una condizione occupazionale all'altra;
2. combinare vantaggi e svantaggi (trade off retribuzione/ sicurezza del posto);
3. sviluppare le garanzie di cittadinanza sociale;
4. stimolare nuove forme di valutazione sociale dei lavori stigmatizzati ma indispensabili.

Lo studio, per facilitare la doppia presenza delle donne tra famiglia e mondo del lavoro, propone la via dell' aumento del part-time, sviluppando i servizi alla persona e promuovendo la valorizzazione delle solidarietà corte. Le istituzioni pubbliche dovrebbero sostenere la spesa pubblica per i servizi alla persona e contenere, nello stesso tempo, i trasferimenti di denaro alle famiglie, poiché disincentivano l'occupazione femminile e favoriscono il lavoro informale. Un sistema di protezione attiva dovrebbe prevedere l'integrazione di pubblico e privato in un sistema "a rete", caratterizzato dalla sussidiarietà verticale ed orizzontale, dove gli enti locali operino come "regia" (funzioni di programmazione, regolazione, controllo), attraverso un uso sapiente degli strumenti di politica sociale quali il voucher, gli assegni di cura ed i buoni socio-assistenziali. Ci soffermeremo su questi strumenti nel prossimo paragrafo. In questa sede sarà opportuno riflettere sul ricorso a contratti di lavoro part-time, che sono indicati dall'indagine citata come via possibile per la risoluzione della doppia presenza delle donne fra mercato del lavoro e famiglia, prefigurando così un modello di lavoro femminile nord-europeo, dove gli alti tassi di attività femminile corrispondono ad alta diffusione del part-time.

In Italia, i dati Excelsior indicano di contratti part-time all'11,7%, contro l'11,8% del 2003, con punte particolarmente basse nel settore industriale (3,7%) e nel Sud Italia (9,7%). Sulla base dei dati Istat 2002, si può affermare che anche in Italia il part-time è più diffuso fra le lavoratrici, poiché riguarda il 18,0% dei contratti stipulati con lavoratori uomini ed il 44,4% dei contratti stipulati a lavoratrici donne, concentrate soprattutto nel Nord-ovest.

Il ricorso al part-time, tuttavia, non appare come la panacea di tutti i mali, poiché può avere degli aspetti negativi sulla vita professionale delle



donne, relegandole nelle sole posizioni professionali che consentono l'applicazione del contratto, decurtando lo stipendio percepito ed, infine, spingendole ad accettare l'iniqua divisione dei carichi familiari che permette agli uomini di avere comunque incarichi a tempo pieno, mentre le donne devono barcamenarsi fra famiglia ed ufficio senza avere la possibilità di mettere in discussione lo status quo. L'estensione del part-time è una soluzione solo parziale alla delicata questione della conciliazione dei tempi di vita e di lavoro, poiché compromette i livelli di reddito e la protezione sociale, limitando le opportunità di impiego e le prospettive di carriera. Le soluzioni auspicabili riguardano orari di lavoro più brevi per uomini e donne, disponibilità di servizi di cura all'infanzia, accesso a servizi sociali pubblici, elementi che potrebbero favorire una migliore suddivisione del lavoro familiare. Il part-time è uno strumento molto utile, tuttavia dovrebbe essere diffuso anche fra i lavoratori ed in tutti i settori produttivi, al fine di evitare i fenomeni di segregazione occupazionale orizzontale e verticale delle lavoratrici.

Il rischio è che, come tutte le affermative actions create per ridurre le disuguaglianze all'interno della società, potrebbe avere come effetto la cristallizzazione di tali disuguaglianze ed una loro ampia accettazione a livello sociale.

#### *4.2 Politiche sociali e del lavoro in Abruzzo*

Dopo aver delineato un breve quadro socio-economico dell'occupazione femminile, la nostra indagine sarà arricchita dalle testimonianze dirette di esperti e testimoni-chiave, intervistati sullo stato delle politiche sociali e delle politiche del lavoro in Abruzzo.

Negli ultimi mesi sono stati presi importanti provvedimenti per quanto riguarda le politiche sociali ed il ruolo del Terzo settore; dopo la pausa estiva, infatti, sarà presentato al Consiglio regionale il nuovo piano sociale regionale, che conterrà anche le norme per l'autorizzazione all'accreditamento delle organizzazioni che operano nei servizi alla persona:

“...la Giunta Regionale sta per deliberare il disegno di legge che consegnerà poi alla discussione del Consiglio, immediatamente dopo la pausa estiva. Quali sono i motivi dei ritardi, essenzialmente io direi che è un percorso legislativo complesso, e quindi non mi meraviglia il fatto che le Regioni abbiano





spesa “Interventi in favore di famiglie con anziani non autosufficienti - L. 388/2000, art. 80, c. 14”; inoltre, fra le azioni innovative per il 2003 dal Piano Sociale Regionale 2002-2004 (punto 8) è stata prevista la “Sperimentazione di azioni sostegno alle famiglie con gravi carichi assistenziali” che prevede il “Finanziamento di un progetto obiettivo per la promozione dell’autonomia delle persone anziane non autosufficienti e per il sostegno dei nuclei familiari di appartenenza, impegnati nell’assistenza a domicilio” per una somma di □ 1.040.000. La misura, volta a favorire e sostenere la domiciliarità dell’assistenza non autosufficiente, prevede uno stanziamento totale di □ 2.215.188,33, assegnato ai 35 EAS sulla base di tre criteri: 70% in proporzione diretta alla popolazione, 25% in proporzione diretta all’indice di dipendenza, 5% in proporzione inversa alla densità demografica. La cifra di □ 1.117.188,33 andrà a finanziare interventi a favore di famiglie che assistono persone non autosufficienti, e sarà gestita direttamente dalle EAS. La somma di □ 1.040.000 sarà invece attribuita dalle EAS ai Comuni, sulla base delle domande presentate o, se il fondo non fosse sufficiente a coprire tutte le domande, in misura proporzionale ad ogni Comune componente l’EAS; i Comuni, tramite bando, assegneranno poi i fondi dalle famiglie.

Sono state previste tre categorie di destinatari degli interventi: persone disabili con certificazione in base alla L. 104/92, persone invalide al 100% che percepiscono un assegno di accompagnamento, persone definite non autosufficienti dalla valutazione dell’Unità di Valutazione Multiprofessionale (UVM) individuata nel Piano Sociale Regionale 2002/2004, che avrà a disposizione tre strumenti, uno utile a valutare il livello di autonomia rispetto alle attività elementari della vita quotidiana (ADL), l’altro a valutare il livello di dipendenza dal servizio sociale nelle attività strumentali della vita quotidiana (AIDL), l’ultimo a valutare la funzione cognitiva del destinatario (MMSE).

Sulla base di questi criteri, saranno erogati i servizi dell’ADI (l’UVM stabilirà tempi e personale) e sarà corrisposta una cifra di □ 150 mensili alle famiglie che assistono in casa una persona non autosufficiente, tramite un loro membro o tramite una assistente familiare o tramite il lavoro occasionale previsto dalla L. 30/2003. E’ necessario quindi fare richiesta al proprio Comune di residenza, al fine di essere inseriti in una graduatoria; il compito di informare i cittadini spetterà al segretariato sociale. [“Modalità di assegnazione delle risorse a sostegno di famiglie...” dal sito [www.osr.regione.abruzzo.it](http://www.osr.regione.abruzzo.it)].

Un'altra novità riguarderà l'organizzazione dei servizi sociali: l'introduzione dei buoni di cura o voucher comporterà l'approvazione di un sistema di accreditamento delle organizzazioni che operano nel settore:

“...Abbiamo fatto una scelta che ha voluto consegnare all'utenza la possibilità di scegliere chi e come deve erogare il servizio di cui ha bisogno e questo si traduce nel così detto titolo di spesa o voucher che consentirà quindi all'utenza di rivolgersi ad un gestore autorizzato ed accreditato che, ricevendo il voucher sconterà lo stesso nell'ambito dei flussi finanziari previsti con l'ente pubblico che emette il voucher stesso. In terzo luogo abbiamo, come scelta filosofica generale, voluto il sistema della concertazione, cioè abbiamo fatto sì che il piano sociale ed i piani di zona nascessero dalla concertazione con tutti i soggetti in campo, dando dignità e valorizzazione ai soggetti dell'associazionismo volontaristico, della cooperazione sociale, del mondo del sindacato, ed anche del mondo delle professioni. Noi siamo convinti che questa logica porterà senz'altro ad un miglioramento complessivo, perché noi oggi purtroppo noi scontiamo un metodo di programmazione che è essenzialmente legato alla volontà dell'amministratore, mentre noi vogliamo che la programmazione dei servizi venga no realizzati sulla base dei bisogni realmente censiti e rilevati sul territorio e per far questo il metodo della concertazione potrà essere d'ausilio.” [SABATINI]

“Nella legge sull'autorizzazione all'accreditamento noi abbiamo definito tutto il percorso normativo, chi fa cosa, chi in realtà autorizza, cosa fa la Regione, cosa fanno le Province. Tra l'altro abbiamo ridato, questo è un po' l'input politico, competenze alle Province, tant'è che le Province avranno un ruolo fondamentale nella legge sull'autorizzazione all'accreditamento. Per cui alla Provincia verrà assegnato tutto ciò che riguarda la verifica ed il controllo dei requisiti, invece di scegliere altre vie che altre Regioni comunque hanno scelto, che sono le authority o altre ispezioni, noi abbiamo individuato un organismo tecnico all'interno della Provincia che





possa svolgere appunto questa funzione importantissima di verifica dei requisiti e successivo controllo.” [DI MECO]

La legge di autorizzazione all’accreditamento delle cooperative sociali non trova però tutti d’accordo, poiché il mondo della cooperazione sociale si sente minacciato da una misura che potrebbe implicare meccanismi d’accesso al sistema troppo selettivi:

“Rispetto ad alcune bozze che ho letto dell’accreditamento, mi sembrano un po’ troppo teoriche o poco calate sulla realtà abruzzese.” [RAVANESI]

Il rapporto con le organizzazioni del Terzo settore, ai fini della creazione di nuovi posti di lavoro, è un elemento cruciale; sono state quindi analizzate le caratteristiche delle imprese sociali in Abruzzo e la loro attitudine a creare nuovi posti di lavoro nei nuovi bacini d’impiego, le difficoltà nella realizzazione di tale obiettivo e le possibili soluzioni:

“La nascita delle cooperative in Abruzzo è diversa da altre regioni: nel nord la cooperazione sociale è molto radicata perché nasce dal volontariato, dalle parrocchie, dall’associazionismo; in Abruzzo, sono nate dalla legge L. 63/1986 (Mattucci), che comportò la nascita di molte cooperative che sono poi morte dopo poco tempo. Già prima della legge del 1991, avevano già la caratteristica di cooperative sociali; esse nascono quindi da un’esigenza di lavoro, e nascono per incentivare l’occupazione giovanile. Nascono quindi da un principio diverso da quello dell’associazionismo, del volontariato, dal mondo delle parrocchie e degli oratori. E’ un problema quindi di scelta, di scelta di vita. Per i primi era una scelta di vita perché credevano, lavoravano già e si occupavano degli altri, i secondi per scelta di lavoro, per mancanza di lavoro. Questa caratteristica è comune a tutto il centro e il centro-sud.” [RAVANESI]

“La legge che ha fatto nascere le cooperative sociali, L. 381/1991, ha dato una risposta ai disabili, a chi vive un disagio. Io









(noi in realtà lo stiamo facendo), quando lo avremo, penso che la preponderanza del lavoro femminile in questo settore non sia poi percentualmente parlando così alta rispetto al contesto generale. E' chiaro che ci sono alcune professionalità che rispondono a certi requisiti, come per esempio il lavoro negli asili nido, è chiaro che negli asili nido è essenzialmente legato al lavoro femminile. Così come nella scuola in genere, per lo meno fino alla scuola media, c'è la preponderanza di lavoro femminile, nelle materie educative...però questo non credo che possa determinare in qualche modo una segregazione professionale in alcuna direzione, e comunque se dovesse in qualche modo paventare questo rischio credo che l'unico modo per poterlo eliminare è essenzialmente quello di elevare il livello qualitativo e quindi professionale delle .... attraverso la formazione degli operatori e consentire la pari opportunità lavorativa anche in quei ruoli che sono più alti , chiamiamoli così, rispetto agli altri.”

D: “Quindi la formazione sarà di competenza della Regione?”

R: “Sì, è di competenza della Regione.” [SABATINI]

D: “*Nelle strutture quante donne sono presenti?*”

R: “Nella cooperativa di tipo A la maggioranza sono donne, nelle altre sono gli uomini. E' un classico, nella A le donne e uomini nelle B al 90%; la percentuale è inversa”.

D: “*Mi conferma quindi la tendenza di una maggiore presenza femminile nel settore dei servizi alla persona...*”

“Essendo donna è psicologicamente più portata, non a caso il Padreterno ha fatto partorire la donna e non l'uomo. O no?.”

[RAVANESI]

“Se vuoi, c'è anche una condizione femminile che porta molto spesso ad occuparsi delle persone quindi di tutti i servizi alla persona. E' una realtà contrattualmente poco difesa e valorizzata, infatti questo è uno dei grandi problemi. Anche l'opinione pubblica in realtà quando parliamo di operatori sociali non ha ben chiaro il concetto di cosa un operatore sociale va a fare quindi in uno scenario così precario... Lo dicevo anche durante alcuni convegni che abbiamo fatto, dobbiamo ridare dignità ed orgoglio agli operatori di lavorare nel sociale, altrimenti

sembra la classica attività di serie B, di cui si può fare a meno quando non ci sono risorse, che può essere surrogata da altre, da altro tipo di interventi, da sostegni economici. Questa è una visione mia molto particolare.” [DI MECO]

“La maggior parte dei servizi vengono offerti da cooperative, perché gli enti hanno esternalizzato i servizi; per la maggior parte sono donne che lavorano nel sociale ed appunto per far sì che venga stabilizzato questo tipo di lavoro...specialmente qui, le donne lavorano 4/5 mesi in una cooperativa, poi vanno via, vanno in disoccupazione...non c'è continuità di lavoro e stabilità.” [SCUTERI]

In conclusione, sono stati approfonditi i punti di forza e di debolezza del sistema delle politiche sociali e le possibilità per il futuro del settore:

“Il sistema è riuscito a creare un sussidiarietà verticale ed orizzontale, sia istituzionale quindi sia con gli altri attori non istituzionali, che ha funzionato e funziona molto bene, per cui laddove lo stato sociale non è riuscito a dare la risposta, v'è riuscita l'associazione di volontariato, piuttosto che un'organizzazione *no-profit* o un'organizzazione comunque di utilità sociale. E questo è il maggior punto di forza che noi abbiamo. L'altro punto di forza è che il sistema è riuscito ad innovarsi in maniera piuttosto rapida, e questa è probabilmente l'unica regione che è al secondo piano sociale, ci sono regioni in cui non ridisegnano ancora il primo, il nostro piano sociale è venuto fuori prima ancora che la L. 328 entrasse in vigore. Perché la legge 328 ha avuto una maturazione lenta in Parlamento, per questo sul disegno di legge si è tentata una sperimentazione con il piano sociale regionale. La cosa poi ha avuto consolidamento con il secondo piano sociale ed avrà ancora più con il primo piano sociale che sarà approvato dal 2005 e il 2006. E questa capacità di innovazione del sistema è stata garantita da una scelta del legislatore che è stata quella di destinare il 35% del Fondo sociale regionale alle così dette azioni innovative. Sono azioni che ogni anno sperimentano nuove forme di organizzazione dei servizi, di nuove





metodologie dei servizi stessi, nuova soluzione per quanto riguarda la tipologia dei servizi. E questo processo sta dando grande, sta mettendo in grado a macchia di leopardo ma con una capacità di esplosione poi su tutto il territorio di ambiti sociali di crescere dal punto di vista della loro capacità operativa.” [SABATINI]

“Sono favorevole al welfare mix, penso che non ne possiamo più fare a meno, non può essere tutta una cosa [finanziamento pubblico, ndr] o tutta un'altra [finanziamento privato, ndr]. Dobbiamo essere molto attenti, perché possiamo trovare molte formule, il privato (Onlus, quello che sia) comunque, in qualche modo, deve vivere di questa cosa. Quindi, secondo me, noi dobbiamo come ente pubblico, come Stato, investire di più sulle politiche sociali, dato che le uniche realtà che rimangono per il lavoro sono nei servizi alla persona. Le grandi industrie stanno chiudendo, tutto quello che c'è in giro non assicura la possibilità di un lavoro successivo. Tutto si va riducendo, [mentre l'occupazione ndr] nei servizi alla persona [aumenta ndr], per una serie di esigenze: per i minori, perché i genitori lavorano, per i portatori handicap, perché vanno potenziati gli interventi, per gli anziani soli, ecc...” [DI MECO]

#### *4.3 Welfare ed organizzazioni in Abruzzo*

In base al D Lgs. 276/2000 del TUEL (Testo Unico Enti Locali), art. 113-116, alcune EAS hanno optato fra le seguenti possibilità previste dalla legge:

- in economia, quando per le modeste dimensioni o caratteristiche del servizio non sia opportuno costituire un'istituzione, un'azienda speciale o società di capitali costituite o partecipate dagli enti locali;
- in concessione a terzi, quando sussistono ragioni tecniche, economiche e di opportunità sociale;
- a mezzo di Istituzione, che è l'organismo strumentale dell'ente locale per l'esercizio di servizi sociali senza rilevanza imprenditoriale, dotato di autonomia gestionale, ma non dotato di personalità giuridica, né di proprio statuto dal momento che il suo funzionamento è disciplinato dalla statuto e dai regolamenti dell'ente locale da cui dipende;
- a mezzo di Azienda speciale, ente strumentale dell'ente locale dotato di personalità giuridica, autonomia statutaria e gestionale, deputato alla gestione di più servizi a rilevanza economica ed imprenditoriale;
- a mezzo di Società per azioni a prevalente capitale pubblico locale, costituite o partecipate dall'ente titolare del servizio, qualora sia opportuno in relazione alla natura dei servizi la partecipazione di più soggetti pubblici e privati;
- a mezzo di Società per azioni, senza il vincolo delle proprietà pubblica maggioritaria.

##### *4.3.1 Enti d'ambito sociale*

L'Abruzzo, in seguito all'applicazione della L. 328/2000, è stato suddiviso in 35 ambiti territoriali, i quali sono composti da un solo Comune (ambiti monocomunali) o da più Comuni (consorzi o ambiti pluricomunali), nei quali la gestione dei servizi sociali è affidata ad uno dei Comuni (il più grande, e/o più popoloso), ad un consorzio di essi, o ad un altro ente locale (ad es., le Comunità montane).





che sociali ha indicato questa via come una prassi eccellente, un modello quindi da seguire per le altri EAS abruzzesi, il mondo della cooperazione sociale esprime un parere ben diverso:

“Il Comune di Montesilvano ha creato un’azienda per la gestione dei servizi sociale. Per mantenere una società mista quali risorse userà? Probabilmente quelle del piano sociale, 25 anni fa questi servizi erano stati destatalizzati, perché lo stato non riusciva più a gestirli, ora si creerà un nuovo accentramento.” [RAVANESI]

#### 4.3.3 Il privato sociale

In seguito alla distinzione introdotta dalla legge finanziaria del 2002 (L.448/2001) fra servizi pubblici a “rilevanza industriale” e “senza rilevanza industriale”, gli enti locali possono rivolgersi ai soggetti no-profit per la gestione servizi alla persona, classificabile come “servizi privi di rilevanza industriale, senza ricorrere necessariamente a procedure di evidenza pubblica, bensì attraverso affidamento diretto dei servizi tramite convenzioni o accordi contrattuali.

Grafico 2: Soggetti gestori dei servizi



Fonte: Report Formez giugno 2003







no) mentre in questo settore c'è una concorrenza invisibile, fatta di pensionate, pensionati, infermiere, il 98% di chi fa questo lavoro è di sesso femminile, quindi parliamo di pensionate, infermiere, casalinghe che, per arrotondare i propri introiti mensili svolgono questo lavoro in nero. Io credo che la fetta più grossa del lavoro nero sia in questo settore; in nero, quindi senza dare nessuna garanzia alle persone. Ho intrapreso questa attività per dare visibilità a questo lavoro, ma è difficile, perché chi lavora in nero e per conto proprio è abituato a guadagnare delle somme che io, con i prezzi che sono in giro, non posso garantire loro”.

Inoltre, la questione del regime contrattuale è altrettanto spinosa, poiché l'organizzazione, non avendo appalti pubblici e finanziandosi interamente sul mercato può contare, quindi, solamente sulla disponibilità economica delle famiglie.

“La cooperativa è composta da quattro persone, di cui due soci volontari e due soci lavoratori. Le persone che fanno assistenza sono assunte con un contratto di collaborazione a progetto, circa 15-20 persone. Il mio è un lavoro un po' particolare: il problema dell'assunzione è centrale, perché io non posso permettermi il lusso di assumere delle persone a tempo indeterminato perché non ho la sicurezza del lavoro. Non sono in grado di dire ad una persona quanto tempo lavorerà e quando, perché se il mio telefono non squilla, e non chiedono servizi, molto probabilmente questa persona non lavorerà mai. Non sono in grado di assumere, perché nel momento in cui non ho lavoro, non ho servizi, se queste persone sono state assunte, che cosa faranno? Ed è per questo che ricorro [a questi contratti, ndr], perché questo è un vero e proprio lavoro occasionale, nel senso che il lavoro che facciamo è spesso occasionale, dato che le persone mi chiamano per una, due, tre notti in ospedale, non sappiamo quante. Se magari la prima notte il parente viene dimesso o purtroppo muore, delle 3-4 notti preventivate, ce ne sarà solo una. E' questa caratteristica che conferisce occasionalità al lavoro. Non posso programarmi il lavoro, anche se non posso nemmeno dire che è un lavoro alla





renza delle risorse, qual è quella locale, si teme una concorrenza da parte di organizzazioni meglio equipaggiate in termini di risorse umane e finanziarie provenienti da altri ambiti, o da altre regioni. D'altronde, l'introduzione di un siffatto strumento di regolamentazione del mercato, già previsto dalla L. 328/2000 e recepito dal D.M. 308/2001, rappresenta un modo utile alla riorganizzazione della filiera dei servizi alla persona ed alla comunità, in modo da garantire la qualità del servizio offerto al cittadino e le maggiori tutele per i lavoratori del sociale.

La procedura di evidenza pubblica, con cui si riconosce a un servizio o a un'impresa il sussistere di requisiti di qualità, consente, infatti, di superare le gare d'appalto, regolando la concorrenza fra le organizzazioni e creando un mercato aperto. E' di fondamentale importanza conoscere gli indicatori di qualità e le agenzie incaricate di svolgere i controlli periodici [Toniolo Piva P., *Buone pratiche per la qualità sociale*, Ediesse, Roma, 2002]. Purtroppo non è stato possibile conoscere, dalle interviste effettuate, la natura degli indicatori utilizzati, ma saranno presto resi pubblici dalle istituzioni competenti; per quanto riguarda il secondo punto, saranno le Province ad essere investite, con tutta probabilità, di questo compito.

Il terzo punto delle conclusioni di questo paragrafo riguardano le tutele del lavoro sociale. Da parte di alcuni enti d'ambito sociale è stato sperimentato uno strumento che consente la verifica della presenza di lavoro irregolare nelle cooperative sociali che hanno in gestione i servizi alla persona. E' stata infatti sottoscritta una piattaforma di concertazione sindacale, in sede di approvazione del Piano di zona, da parte dell'ente d'ambito sociale (il Comune di Teramo) e le organizzazioni sindacali CGIL, CISL, UIL e FeNaL<sup>13</sup> che prevede l'applicazione del contratto nazionale di riferimento ed il controllo delle posizioni lavorative attraverso le informazioni disponibili nelle base dati dell'INPS e dell'INAIL. Bisogna tuttavia prevedere delle modalità specifiche di attivazione della presente procedura che, in sé meritoria, potrebbe apparire poco praticabile da parte di enti locali alle prese con procedure costose e laboriose.

La questione delle tutele è ancora aperta in particolare per le donne lavoratrici: i nuovi contratti atipici (specie i contratti a progetto, che hanno sostituito i co.co.co.) non contemplano il sostegno alla maternità e preve-

<sup>13</sup> In base al comma 6, art. 1, della L. 328/2000.

dono la mera sospensione della durata del contratto per tre mesi.

Infine, vorrei concludere questo capitolo sostenendo che le risorse necessarie al funzionamento di un sistema di qualità dei servizi alla persona non sembra potersi finanziare principalmente sul mercato privato, perché difficilmente esso potrebbe sostituire *in toto* l'apporto economico pubblico. Un sistema di *welfare mix* deve essere in grado, come sostiene Paola Toniolo Piva [op. cit.], di promuovere l'iniziativa e lo scambio privato in un quadro di regole precise.

Nel prossimo capitolo saranno presentati alcuni esempi di organizzazione dei servizi alla persona in tre aree dell'Italia, caratterizzate da differenti tassi di occupazione femminile, da una diversa tradizione del welfare e dalla presenza di gradi divergenti di "fiducia" fra i cittadini.





## 5. Buone Prassi

### 5.1 In Italia

Le *best practices*, o prassi eccellenti, sono esperienze che si sono distinte per l'efficacia dei risultati raggiunti, o per il contributo offerto nella soluzione di particolari problemi, o per le caratteristiche stesse dell'esperienza in termini di innovazione, trasferibilità e valore aggiunto.

Al fine di illustrare diverse strategie locali per l'occupazione in relazione ai diversi contesti che caratterizzano il mercato del lavoro femminile in Italia, saranno illustrate le caratteristiche di buone prassi in tre diversi contesti: di alta occupazione femminile (Emilia Romagna), di media occupazione femminile (Toscana) e di bassa occupazione femminile (Sicilia).

Il "Modena Progetto Serdom", individuato dal libro di Paola Toniolo Piva [*Buone pratiche per la qualità sociale*, Ediesse, Roma 2002] ed i cui dati sono stati aggiornati in seguito ad un contatto telefonico intercorso con il responsabile dei servizi sociali del Comune di Modena Carlo Nicoli<sup>14</sup>, prevede:

1. creazione di un albo di imprese e di assistenti familiari accreditati;
2. l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro nel settore dei servizi alla persona;
3. il sostegno economico alle famiglie che hanno assunto assistenti familiari.

La necessità di regolamentare il mercato dei servizi alla persona, soprattutto rispetto all'assistenza alle persone anziane, ha spinto il Comune a creare un modello che, nella sua fase sperimentale, si è avvalso di un finanziamento relativo ad un progetto transnazionale del Fondo Sociale Europeo; in seguito, il Comune ha predisposto risorse finanziarie notevoli per

<sup>14</sup> In data 26 agosto 2004, alle ore 16









a 20 nei mesi estivi), 3/4 di essi per attività di supporto scolastico al pomeriggio.

Lo stipendio percepito è davvero basso (200/250 □ al mese) e, nonostante le molte richieste di lavoro da parte delle ragazze della zona, non si è nelle condizioni di poter assumere altre persone.

In questo periodo sono allo studio cambiamenti nell'organizzazione della struttura, ed è probabile che cambierà anche la forma societaria, da cooperativa ad impresa.

Concludendo, vorrei incentrate l'attenzione sui prossimi sviluppi del settore dei servizi alla persona ed alla comunità, partendo dall'analisi dei dati emersi sinora:

- 1.** Al crescere della disponibilità di lavoro retribuito, le donne autoctone tendono a non accettare più lavori poco prestigiosi e poco retribuiti, creando così un gap nel mercato del lavoro che crea un fattore di attrazione per la forza di lavoro migrante, che colma i vuoti.
- 2.** Il bassissimo tasso di natalità, registrato in Italia, rende sempre più scarsa la disponibilità di posti di lavoro nei servizi all'infanzia ed educativi, appannaggio delle lavoratrici autoctone; tale tendenza viene in parte compensata dalle nascite di figli di immigrati/e, per i quali sarebbe utile una formazione *ad hoc* per la loro accoglienza da parte del personale preposto.
- 3.** In conseguenza di ciò, i servizi alla persona ed alla comunità dovrebbero essere incentrati sui servizi volti a favorire l'insediamento e la socializzazione, su base paritetica, dei e delle migranti.
- 4.** In contesti in cui la tradizione associativa è mono sviluppata, iniziative di formazione e di sviluppo delle capacità imprenditoriali possono essere utili alla creazione di opportunità occupazionali, anche se la loro ricaduta sarà meno estesa, a causa della carenza di quella risorsa centrale nel lavoro cooperativo che è la fiducia<sup>18</sup>, sia nel rapporto fra le lavoratrici, sia nel rapporto fra esse e gli enti locali.

Nel prossimo paragrafo sarà descritto uno strumento di analisi delle politiche pubbliche, che potrebbe essere adottato nelle amministrazioni regionali italiane, al fine di evidenziare il diverso carico di lavoro non retri-

<sup>18</sup> cfr. Mutti A., *Il capitale sociale*, Il Mulino, Bologna, 1998





buito che grava nelle famiglie e nelle diverse aree territoriali della penisola.

### 5.2 A livello internazionale

Il modello italiano delle politiche sociali può essere considerato come appartenente al “modello mediterraneo” [Scisci A., Vinci M., *Differenze di genere, famiglia, lavoro*, Carocci, Roma, 2002] per alcune sue caratteristiche:

1. la cura delle persone non autosufficienti è tradizionalmente affidata alle responsabilità familiari;
2. i servizi domiciliari pubblici sono scarsamente presenti;
3. i carichi assistenziali gravano principalmente sulle donne.

Lo strumento del “Gender Auditing”, può essere particolarmente utile in questo contesto, al fine valutare l’impatto dell’ammontare dei costi per la spesa sociale delle politiche pubbliche nelle leggi di bilancio sulla quantità di lavoro non retribuito svolto dalle famiglie. I tagli alla spesa sociale, infatti, rappresentano spesso, più che un effettivo risparmio di costi, un trasferimento degli stessi dallo Stato alla famiglia e, all’interno di esse, alle donne, che tendono a farsi carico del lavoro di cura non retribuito più degli uomini. Nel parere di molti [cfr. interviste] esiste una predisposizione naturale o biologica delle donne ad occuparsi dei membri della famiglia non autosufficienti.

Nei Paesi del Commonwealth (in particolare in Sud Africa, Australia, Canada, Gran Bretagna, Uganda) è stato ideato ed utilizzato uno strumento utile allo studio dell’impatto delle politiche pubbliche e della distribuzione delle risorse su uomini e donne, attraverso l’analisi dei nessi fra voci di bilancio e politiche perseguite dagli enti locali. La distribuzione ineguale del lavoro non pagato implica, infatti, un diverso impatto di genere delle politiche pubbliche: è necessario quindi considerare i tagli alle spese pubbliche (ad esempio, sanità e servizi sociali) non come un risparmio di costi, ma come un trasferimento di costi verso le donne. Conseguentemente, si potranno valutare le conseguenze sul lungo periodo sul capitale umano delle donne.

Il *Gender Auditing* ha come effetto indiretto la messa in evidenza delle carenze nella disponibilità di dati disaggregati per sesso e si incentra sull’analisi della distribuzione delle risorse all’interno delle famiglie e delle priorità rispetto alla spesa.

In relazione alle prime applicazioni in Italia<sup>19</sup>, molti elementi teorici,

che costituiscono le basi del gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche, sono presenti in diverse analisi sul mercato del lavoro e sul welfare state in Italia, ed è probabilmente la consapevolezza delle differenze di genere nel mercato del lavoro e dell'importanza economica del lavoro non pagato ad aver contribuito ad un crescente interesse da parte di un gruppo di studiosi in Italia verso il tema e la pratica del *gender auditing* dei bilanci pubblici anche a livello locale.

Un importante momento di incontro, fra chi aveva già sperimentato la pratica del gender auditing in altri Paesi e i ricercatori e amministratori e funzionari pubblici interessati alla sua sperimentazione, avviene a Roma nel settembre del 2000 durante il convegno “*Gender Auditing of Governments Budgets*”, promosso dal Dipartimento per le Pari Opportunità e dalla Commissione Nazionale per la Parità Opportunità tra uomo e donna e dalla Presidenza del Consiglio dei Ministri.

L'esigenza della costruzione di una rete di sensibilizzazione e collaborazione tra vari soggetti ha continuato a svilupparsi anche in altre occasioni seminariali. Citiamo ad esempio l'incontro sul gender auditing dei bilanci pubblici tenuto a Modena nel marzo 2001, nell'ambito del ciclo di incontri “Che Genere di Economia – tempo, lavoro, risorse”.<sup>20</sup>

Altri seminari, che hanno visto il coinvolgimento sia di studiosi che di amministratori di enti locali, sono stati svolti nel maggio 2001 a Genova e nel febbraio 2002 a Siena. Nel maggio 2002 si è tenuto a Modena un incontro internazionale sul gender auditing dei bilanci pubblici nell'ambito dell'incontro organizzato da UNIFEM Vado-Wave Italia<sup>21</sup> sul tema “Ripensare Genere, Democrazia e Sviluppo. Decentrare rende più efficace la voce politica delle donne?”.

Questi incontri hanno, certamente, contribuito a diffondere l'interes-

<sup>19</sup> Tindara Addabbo “Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche”, maggio 2003, dal sito: [www.comune.prato.it/tempi/lav/pdf/433.pdf](http://www.comune.prato.it/tempi/lav/pdf/433.pdf)

<sup>20</sup> Questo ciclo di seminari è stato promosso e organizzato proprio dal Comitato Pari Opportunità dell'Università di Modena e Reggio Emilia, dal Centro Documentazione Donna, dall'Assessorato Pari Opportunità del Comune di Modena e dall'Assessorato Pari Opportunità, Commissione Pari Opportunità della Provincia di Modena.

<sup>21</sup> Vado-Wave Italia: Visoni Alternative di Donne Ovunque, nel cui comitato scientifico fa parte Antonella Picchio, è un'Associazione di Donne con sede a Bologna, rete di donne nelle Università, nelle associazioni e nelle Istituzioni, che praticano relazioni internazionali dentro e fuori la cooperazione per lo sviluppo



se verso il gender auditing dei bilanci pubblici anche in Italia e alla creazione di reti per l'applicazione del gender auditing sui bilanci di enti locali.

Applicazioni attualmente in corso in Italia riguardano la Regione Emilia Romagna, il comune di Modena e le province di Modena, Siena e Genova; sono in corso anche progetti per la messa in rete delle esperienze svolte a livello locale. L'esperienza di gender auditing che ha interessato la Regione Emilia Romagna ha visto l'applicazione dell'approccio delle capacità all'ambito regionale con una lettura del DPEF rispetto ad assi di empowerment ed uno studio di fattibilità sull'applicazione di questo approccio, che racchiude in se la possibilità di osservare, da un'ottica di genere, il formarsi di uno standard di vita, esteso nelle sue diverse dimensioni e componenti.

Questo studio a livello comunale, oltre a ripercorrere la classificazione delle spese e delle entrate in base al possibile diverso impatto che esse possono avere su uomini e donne, utilizza l'approccio degli indicatori (confrontando gli indicatori costruiti per il Comune con indicatori riferiti ad altri contesti territoriali) per verificare quali siano le aree di debolezza del contesto locale analizzato. Lo studio si articola, poi, in un'analisi sull'impatto possibile di alcuni tipi di spese, relative ai servizi per l'infanzia (per bambini di età inferiore ai 3 anni), agli assegni di genitorialità e al Centro per le famiglie ed ai trasporti, mostrandone la rilevanza di genere e suggerendo cambiamenti nel disegno delle politiche e indicazioni di *policies*.

L'analisi di genere dei settori di spesa e delle politiche, anche se non diretta esplicitamente alle donne, è quindi utile a rivelare perdite di efficienza nel disegno generale delle politiche sociali a causa della cecità all'impatto di genere ed alle differenze nei comportamenti e nella distribuzione del lavoro retribuito e non.

## 6. Premesse per l'azione

### 6.1 *Analisi SWOT*

Il termine SWOT è un acronimo che sintetizza quattro vocaboli inglesi, “Strengths” (forza), “Weakness” (debolezza), “Opportunities” (opportunità) e “Threats” (rischi o minacce). Attraverso l’analisi SWOT è possibile evidenziare i punti di forza e di debolezza al fine di far emergere gli elementi che possono favorire, ovvero ostacolare o ritardare, il perseguimento di determinati obiettivi. Si distinguono quindi i fattori endogeni, che si riferiscono ai punti di forza e debolezza, da quelli esogeni che riguardano le opportunità ed i rischi. L’efficacia di questa metodologia d’indagine dipende, principalmente, dalla capacità di effettuare una lettura “incrociata” di tutti i fattori individuati nel momento in cui si definiscono le politiche; è necessario, infatti, appoggiarsi sui punti di forza e smussare i difetti per massimizzare le opportunità e ridurre i rischi. Gli aspetti più importanti evidenziati da presente studio sono evidenziati di seguito.

Fra i punti di forza, sono stati rilevati due aspetti cruciali del mercato del lavoro sociale, in relazione alle caratteristiche della domanda e dell’offerta di lavoro. Il mercato del lavoro di cura è infatti caratterizzato da una forte domanda di servizi alla persona, in particolar modo per le persone non autosufficienti. Dal lato dell’offerta, un numero crescente di persone, soprattutto giovani e donne, è attirata da questo tipo di lavori. E’ presente inoltre un numero crescente di giovani lavoratori, che intraprendono corsi di studio specifici o che si rivolgono al mondo della cooperazione sociale dopo aver prestato lavoro volontario presso organizzazioni del Terzo settore, in particolar modo in seguito all’esperienza maturata durante il periodo di servizio civile. Un terzo punto di forza si riferisce alla conoscenza delle problematiche locali da parte del Terzo settore, che rappresenta una risorsa fondamentale da valorizzare, come è avvenuto ad esempio in nella fase di stesura del piano di zona, quando le organizzazioni hanno fornito il loro





sostegno ai fini della mappatura dei servizi esistenti e della lettura dei fenomeni emergenti.

I punti di debolezza sono di diversa natura e riguardano aspetti economici, culturali e sociali. Nel settore del lavoro sociale, la segregazione occupazionale investe principalmente le donne impiegate in lavori considerati poco retribuiti e poco qualificanti, indipendentemente dal titolo di studio, che può però influire sul periodo di permanenza in determinate posizioni lavorative. E' stata riscontrata una diffusa propensione verso il lavoro volontario laico e religioso che, in una situazione di programmi formativi carenti, e di poca chiarezza sul contenuto dei profili professionali, può peggiorare la condizione occupazionale dei lavoratori e compromettere la qualità dei servizi. Un punto di debolezza sistemico, infine, riguarda l'assenza di un coordinamento stabile ed efficiente fra politiche sociali, del lavoro, sanitarie e migratorie, che favorirebbe l'implementazione di strategie locali per l'occupazione efficaci.

In relazione ai fattori di natura esterna, i rischi si articolano su tre livelli. Dal punto di vista economico, il processo di privatizzazione del welfare produce effetti negativi sull'accessibilità e sulla qualità dei servizi sulle fasce più deboli della popolazione; a livello politico, pratiche di tipo clientelare possono costituire ostacoli all'operato degli attori sociali coinvolti, producendo uno scollamento tra istituzioni pubbliche e privato sociale. Il possibile isolamento culturale del soggetto di privato sociale, che non viene investito della fiducia necessaria ad operare sul territorio, infine, costituisce una minaccia di tipo culturale, capace di creare ostacoli difficili da superare.

In conclusione, le opportunità rappresentate dal processo di riforma delle politiche sociali, che implica nuove regole per la gestione dei servizi alla persona, con l'approvazione nel 2005 del nuovo Piano Sociale Regionale, e con la prossima emanazione delle regole per l'autorizzazione all'accreditamento delle organizzazioni che operano nelle politiche sociali, con nuovi percorsi professionali finanziati da fondi regionali, costituiscono i prossimi terreni di confronto per l'elaborazione di strategie locali capaci di implementare una crescita nell'occupazione del settore.

<b>Punti di forza:</b>	<b>Punti di debolezza</b>
<p>Mercato del lavoro sociale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- forte domanda di servizi alla persona, specialmente per persone non autosufficienti</li> <li>- forte offerta di lavoro, femminile ed anche maschile</li> </ul> <p>Conoscenza delle problematiche locali da parte del Terzo settore:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- sostegno alle EAS nella fase di stesura del Pdz (mappatura servizi esistenti, lettura fenomeni emergenti, ecc...)</li> </ul>	<p>Lavoro:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- segregazione occupazionale delle donne in lavori considerati poco retribuiti e poco qualificanti;</li> </ul> <p>Lavoro in rete:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- carenza di coordinamento fra politiche sociali, del lavoro, sanitarie e migratorie;</li> </ul> <p>Formazione:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- pluralità di attestati di formazione per gli/le operatori/rici sociali, poca chiarezza nei profili professionali;</li> </ul> <p>Professionalità:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- eccessiva rilevanza dell'apporto del lavoro volontario laico e religioso;</li> </ul> <p>Culturale:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- forte impronta di genere del lavoro di cura (considerato "naturalmente femminile"), con conseguente segregazione occupazionale</li> </ul>
<b>Opportunità:</b>	<b>Rischi</b>
<p>Processo di riforma delle politiche sociali:</p> <ul style="list-style-type: none"> <li>- nuove regole per la gestione dei servizi alla persona (nuovo PSR, regole per l'autorizzazione all'accreditamento delle politiche sociali)</li> <li>- nuovi percorsi professionali finanziati da fondi regionali</li> </ul>	<p>Economico: aumento della concorrenza anche da parte di organizzazioni di altre regioni;</p> <p>politico: favoritismi di tipo clientelare che incidono sull'attività delle organizzazioni del privato sociale;</p> <p>culturale: possibile isolamento culturale del soggetto di privato sociale che non viene investito della fiducia necessaria ad operare sul territorio.</p>





ta percentuale di lavoro informale (vedi par. 5.2).

Gli interventi dal lato dell'offerta si riferiscono principalmente a sistema di welfare del primo modello, in cui le tutele sociali (in particolare i sussidi di disoccupazione e le misure di prevenzione della povertà), possono scoraggiare l'occupazione in settori del mercato del lavoro contraddistinti da basse retribuzioni e da condizioni di lavoro poco appetibili. Il sostegno, in questo contesto, può assumere la forma diretta o indiretta. Nel primo caso, come nel caso dell'Olanda, le aziende che assumono disoccupati ricevono contributi diretti dallo Stato; nel secondo caso, il costo del lavoro per le imprese accreditate è fornito al 50% dallo Stato attraverso la riduzione degli oneri sociali, come avviene in Danimarca. Il sostegno dal lato dell'offerta di lavoro appare particolarmente rilevante anche nel caso italiano. Il contratto di inserimento<sup>22</sup> prevede incentivi fiscali alle imprese che assumono persone appartenenti a categorie svantaggiate. Come già evidenziato, tuttavia, non sono stati ancora stabiliti criteri univoci per la sua applicazione<sup>23</sup>, ed inoltre bisogna ricordare che i contratti fanno riferimento a contratti a tempo parziale, per un periodo non superiore ai 18 mesi, i cui livelli retributivi sono generalmente bassi.

La regolazione del sistema dovrebbe essere assicurata dalle future procedure di accreditamento degli enti erogatori e dalla garanzia dei percorsi formativi; in questo contesto le organizzazioni del privato sociale potrebbero beneficiare, anche nella nostra regione, di un sostegno diretto o indiretto utile ad abbattere i costi connessi al lavoro, in modo tale da limitare il ricorso al lavoro prestato in nero all'interno delle organizzazioni.

E' molto importante valutare anche l'esperienza avviata dal Comune di Modena, che prevede non solo l'accreditamento delle organizzazioni, ma anche l'accreditamento dei singoli *care-givers* (vedi par. 5.1).

<sup>22</sup> In sostituzione del contratto di formazione lavoro

<sup>23</sup> In particolare, è previsto lo sgravio dei contributi INPS per le donne di qualsiasi età che risiedono in zone in cui il tasso di occupazione femminile è inferiore al 20% di quella maschile o in cui il tasso di disoccupazione femminile è superiore del 10% a quello maschile. Non è chiaro, tuttavia, quali istituzioni debbano appurare il divario e quali siano i controlli previsti durante questa fase.



Tab 7: Modello 1 - Sostegno all'offerta

<b>Natura</b>	<b>Strumenti</b>	<b>Effetti</b>
Sostegno diretto	Contributi alle aziende che assumono persone che difficilmente si collocano nell'economia di mercato	Sviluppo della economia sociale
Sostegno indiretto	Riduzione del carico contributivo connesso a lavori poco qualificati	Riduzione del lavoro prestatato in nero

Gli interventi dal lato della domanda si riferiscono ad azioni capaci di coniugare le politiche sociali e le politiche del lavoro. I contributi diretti alle persone non autosufficienti ed alle loro famiglie sono previste in diversi Paesi europei e prendono forme diverse, dall'indennità di accompagnamento, agli assegni di cura, ai buoni servizio o *voucher*. Tali misure, che vanno nella direzione del riconoscimento dell'autonomia e dell'indipendenza di anziani e persone con handicap<sup>24</sup>, dovrebbero essere integrate da strumenti che assicurino allo stesso tempo la qualità dei servizi acquistati. Accade spesso, infatti, che la corresponsione di somme in denaro induca alcuni membri della famiglia (le donne spesso) a svolgere il ruolo di assistente, anche in assenza di una formazione specifica. Ciò comporta anche la rinuncia alla propria carriera professionale, che nella società odierna non rappresenta un mero mezzo di sussistenza, ma veicola in maniera sempre più marcata l'identità sociale. Un'altra conseguenza riguarda il rischio, molto concreto, di alimentare attraverso tali contributi il mercato irregolare della cura privata. Le collaboratrici domestiche o "badanti", specie se non italiane, costituiscono una risorsa indispensabile per le famiglie italiane; tuttavia, gli interventi volti a favorire la loro integrazione e la loro permanenza sul territorio sono davvero sporadici. E' opportuno investire in questo settore al fine di professionalizzare i loro interventi ed evitare le situazioni

<sup>24</sup> Cfr. la Risoluzione di Strasburgo del 1989

estreme in cui sono costrette a lavorare, a volte in condizioni di semi-schiavitù<sup>25</sup>.

La revisione dei requisiti per l'accesso all'indennità di accompagnamento e l'introduzione di norme sull'utilizzo del denaro erogato potrebbero rappresentare incentivi notevoli ai fini dell'emersione del lavoro di cura. E' possibile prevedere che, come condizione utile ai fini dell'erogazione dei contributi, si debbano esibire i documenti che dimostrino l'attivazione di un rapporto di lavoro regolare. Sarebbe inoltre utile valutare i bisogni assistenziali individuali e la condizione economica dei richiedenti attraverso il modello ISEE, per poi predisporre un piano assistenziale; l'ausilio di un monitoraggio che si protragga nel tempo è inoltre di centrale importanza [Gori C, a cura di, op. cit.].

Tab. 8: Modello 2 - Sostegno alla domanda

<b>Natura</b>	<b>Strumenti</b>	<b>Effetti</b>
Prestazioni in denaro	Assegni di cura, indennità di accompagnamento	Espulsione dal mercato del lavoro di elementi fragili, incremento del lavoro nero
Prestazioni in servizi	Buoni servizio	Competizione fra un numero di enti accreditati

Infine, le azioni che favoriscono l'incontro tra domanda ed offerta di lavoro possono ispirarsi ai casi della Germania e della Francia. Nel primo caso, sono stati creati dei "pool di servizi" che fungono da datori di lavoro per le assistenti familiari e colf, in cui il rapporto di lavoro è instaurato con l'agenzia, un ente a finanziamento pubblico nel quale i costi aggiuntivi dell'intermediazione sono pagati dallo Stato, mentre in Francia, le agenzie locali per l'impiego hanno un funzionamento simile al caso tedesco.

<sup>25</sup> In relazione e in particolare ad orari di lavoro, giorni di riposo, ferie, situazione alloggiativa.





Tab. 9 Modello 3 - Incontro fra domanda ed offerta

Natura	Strumenti	Effetti
Ente pubblico come facilitatore	Agenzie di intermediazione gestite dagli enti pubblici	Possibili clientelismi politici
Economia di mercato	Agenzie di intermediazione gestite dal privato profit	Crescita dei costi per le famiglie, o bassa qualità dei servizi
Mix pubblico-privato	Agenzie di intermediazione appaltate al privato sociale	Costi di intermediazione sostenuti dagli enti pubblici, lavoro a rete

La creazione di un'agenzia di incontro fra domanda ed offerta di lavoro di cura, gestita da un'organizzazione composta da donne autoctone e migranti (ma aperta anche agli uomini), rappresenterebbe in questa cornice una spinta verso l'*empowerment* delle lavoratrici. Una struttura accreditata, finanziata sia dal pubblico (enti locali) che dal privato (utenti-clienti), potrebbe garantire l'incontro fra domanda ed offerta di lavoro, attraverso un sistema di offerta molto flessibile. La formazione dovrebbe essere garantita dall'ente regionale, in modo tale da conferire attestati utili sia a garantire un servizio di qualità ai cittadini, sia ai fini della tutela della propria posizione contrattuale. Potrebbero essere inoltre applicate le nuove forme contrattuali previste dalla legge 30, come ad esempio il lavoro alternato, il lavoro a chiamata, il *voucher*; tuttavia, in assenza dei decreti attuativi, è difficile valutare la validità di figure contrattuali di cui non sono stati specificati regime previdenziale e tutele sociali.

La legge di riforma del mercato del lavoro comporta infatti molte novità, che possono essere così riassunte:

1. l'introduzione di nuovi contratti atipici:
  - a. contratti ad orario ridotto, modulato ed atipico (attuati i contratti per lavoro a tempo parziale, ed a weekend; non è stato invece ancora attuato il contratto per lavoro intermittente);
  - b. lavoro a progetto, già attuato, e lavoro accessorio, non ancora attuato;

2. l'ingresso dei privati nel collocamento e nella intermediazione del personale [vedi circolare 25/04 del Ministero del lavoro];
3. la costituzione della Borsa continua del lavoro, di competenza delle Regioni, ed ancora largamente inattuata;
4. la riforma degli ammortizzatori sociali, che prevedono l'innalzamento del periodo di fruizione dell'indennità di disoccupazione da sei a dodici mesi, con una copertura pari al 60% nei primi sei mesi, il 40% nei successivi tre mesi, ed il 30% nei tre mesi finali;
5. l'approvazione di un "Nuovo statuto dei lavori" allo scopo di tutelare la posizione di lavoratori e lavoratrici precari, sempre più numerosi, in modo tale da garantire quei diritti di cittadinanza che si concretizzano nel diritto all'indennità di maternità, all'indennità di malattia, copertura per gli infortuni, ed inoltre accesso al credito e previdenza. Le tutele sociali dovrebbero essere garantite non sulla base della propria condizione contrattuale, bensì in base alla cittadinanza.

In questo contesto, i nuovi bacini d'impiego potrebbero rappresentare per le donne, e per gli uomini, non un destino inevitabile, o un ripiego necessario, ma una scelta che nella vita lavorativa fornisca anche la possibilità di essere partecipe, in maniera collettiva, delle responsabilità e delle gratificazioni provenienti dall'organizzazione del lavoro di cura, dal basso verso l'alto.



## 7. Nuove sfide per le politiche sociali

Dalle analisi condotte nell'ambito delle politiche occupazionali nel settore sociale, rispetto alle strategie, alle risorse territoriali, ai modelli formativi da adottare, nonché alle buone prassi da trasferire, emergono considerazioni che aprono nuove sfide per gli attori coinvolti.

Il “ripensamento” dei servizi alla persona, in una logica integrata ad altre tipologie di servizio, capaci di rispondere sinergicamente ai fabbisogni del territorio e dello sviluppo dei nuovi bacini di impiego, impone la necessità di investire sugli operatori degli enti di formazione per dotarli di nuove competenze e di nuovi strumenti diagnostici di lettura ed interpretazione delle potenzialità di crescita del mercato sociale locale.

La definizione di nuove pratiche per lo sviluppo delle competenze sociali, passa innanzitutto attraverso una ridefinizione del modello organizzativo delle Agenzie Formative per la creazione di servizi *polifunzionali*, più aderenti ed incisivi sulle dinamiche che governano mercato sociale e risorse umane locali.

Occorre favorire lo *sviluppo di una cultura di rete* tra le agenzie formative, dislocate in contesti territoriali diversi, introducendo una strategia di benchmarking funzionale ad un accrescimento del patrimonio di competenze di cui dispongono gli enti formativi, per quanto attiene le analisi dei fabbisogni sociali e delle relative competenze.

*Il rafforzamento delle reti di interscambio informativo* tra gli enti formativi, i governi locali, le parti sociali e gli altri attori dello sviluppo locale, permetterebbe di migliorare, in una logica integrata, la conoscenza delle potenzialità di sviluppo di nuovi bacini occupazionali nel sociale e di valorizzazione delle risorse endogene al territorio.

Ne risulterebbe l'*accrescimento del capitale di competenze degli operatori* degli Enti Formativi in una logica di erogatori di servizi plurifunzionali, in grado di flessibilizzare il servizio in funzione dei veloci mutamenti del sociale e dei bisogni specifici degli utenti.

Le modalità di attuazione dovrebbero coinvolgere gli stessi beneficiari per la definizione di un innovativo modello di collaborazione, intesa come competenza trasversale di apprendimento per lo sviluppo del patrimonio sociale di un dato territorio.

Occorre ricercare nuovi strumenti di gestione delle organizzazioni che, a vario titolo, si occupino dei servizi sociali per far fronte alle continue sfide del mondo del lavoro.

Emerge l'esigenza di creare strumenti di supporto al processo decisionale dei funzionari pubblici nella fase di ideazione, progettazione e implementazione di strumenti innovativi per lo sviluppo locale.

Occorre incoraggiare gli ambiti territoriali a esplicitare il fabbisogno quantitativo e qualitativo di operatori al fine di orientare l'offerta dei corsi di formazione, verso concrete opportunità di lavoro.

Occorre incoraggiare i soggetti istituzionali responsabili, a portare a riconoscimento le competenze certificate degli attuali professionisti.

Un corretto trasferimento delle buone pratiche andrebbe condotto attraverso gruppi di lavoro tra interlocutori dei diversi contesti territoriali per l'elaborazione di strategie di adattamento al contesto locale.

Sulla base della nota metodologica dell' ISFOL, l'individuazione delle buone pratiche da trasferire deve avvenire nel quadro di metodologie, modelli, strumenti e prodotti che abbiano specifiche caratteristiche, tra cui:

- efficacia (aver raggiunto gli obiettivi previsti);
- riproducibilità (capacità di adeguarsi alle caratteristiche e ai vincoli normativi, finanziari, organizzativi, di contesto, ecc.);
- trasferibilità (capacità di riprodursi positivamente in condizioni e contesti diversi);
- *mainstreaming* (capacità di produrre mutamenti avvertibili e coe-





renti nei destinatari, negli utenti, nel territorio, nei sistemi di riferimento, ecc.;

Le attività da realizzare si potrebbero articolare nei seguenti punti:

- Elaborazione del piano di scambi;
- Scambio di esperienze tra gli operatori;
- Stage presso l'Ente, Cooperativa o Associazione, ideatore e realizzatore della buona pratica individuata
  - Accompagnamento e tutoraggio per ottimizzare i risultati attraverso l'individuazione di nuove piste di lavoro, nuove ipotesi di applicazione delle buone prassi e miglioramento delle stesse;

Promozione di momenti di riflessione sull'analisi di fabbisogni sociali del territorio, tra organizzazioni diverse, al fine di facilitare lo sviluppo di una comunità di apprendimento<sup>26</sup>.

<sup>26</sup> ISFOL – Area Interventi Comunitari FSE, *PROGRESS WORK* - MONITORAGGIO DEI PROGETTI “TRASFERIMENTO BUONE PRATICHE”

## Testi e documenti consultati

- Battistella A. (a cura di), *Imprese ed imprenditori sociali nel Mezzogiorno*, Franco Angeli, Milano, 2001
- Benini R., Casasanta R., Serrao M., (a cura di), *Occupazione al femminile: opportunità e disagi nella provincia di Teramo*, Provincia di Teramo, Teramo, 2003
- Circolare 25/04 del Ministero del Lavoro
- Commissione delle Comunità europee, *Crescita, competitività, occupazione : le sfide e le vie da percorrere per entrare nel XXI secolo: libro bianco*, Il Saggiatore, Milano, 1994
- Comunicazione della Commissione al Consiglio, al Parlamento Europeo, al Comitato economico e sociale e al Comitato delle Regioni, “Agire a livello locale in materia di occupazione. Dare una dimensione locale alla strategia europea per l’occupazione” COM(2000)196def (dal sito: [www.europa.eu.int/eur-lex](http://www.europa.eu.int/eur-lex))
- D.P.C.M. 30 marzo 2001 “Atto di indirizzo e coordinamento sui sistemi di affidamento dei servizi alla persona previsti dall’art. 5 della L. 8 novembre 2000, n. 328
- Deliberazione Giunta Regionale n° 358 del 14/05/2004 (dal sito [www.osr.regione.abruzzo.it](http://www.osr.regione.abruzzo.it))
- Esping Andersen G., *The Three Worlds of Welfare Capitalism*, Cambridge, Polity Press, 1990
- European Commission (1998), *Employment Performance in the Member States. Employment Rates report 1998*, Brussels.
- Eurostat, *Statistics on focus*, dal sito [www.europa.eu.int/comm/eurostat](http://www.europa.eu.int/comm/eurostat)
- Formez, “Lo Stato di attuazione della riforma del welfare locale in Abruzzo”, Report finale, giugno 2003 (dal sito [www.formez.it](http://www.formez.it))
- Fosti G., Tognetti S., *Qualità ed orientamento al cliente nei servizi di assistenza domiciliare per anziani*, Franco Angeli, Milano, 2002





- Gori C. (a cura di), *Le politiche per gli anziani non autosufficienti*, Franco Angeli, Milano, 2001
- Hessel S., Larrouturou P., Rocard P., “5 critères pour une Europe sociale”, *Le Monde*, 9 giugno 2004.
- ISFOL – Area Interventi Comunitari FSE, *PROGRESS WORK - MONITORAGGIO DEI PROGETTI “TRASFERIMENTO BUONE PRATICHE”*
- Legge 18 marzo 2004 n. 9, “Il lavoro a tempo parziale”, G.U. n. 75 del 30 marzo 2004
- Legge del 5 febbraio 1992 n. 104, “ Legge quadro per l’assistenza, l’integrazione sociale e i diritti delle persone handicappate”
- Legge dell’ 11 agosto 2001 n. 266, “Legge quadro sul volontariato”
- Legge del 8 novembre 2000 n.328 “ Legge quadro per la realizzazione del sistema integrato di interventi e di servizi sociali”
- Legge dell’8 novembre 2001 n. 381, “Disciplina delle cooperative sociali”
- Legge del 7 dicembre 2000 n. 383, “ Disciplina delle associazioni di promozione sociale”
- Mutti A., *Il capitale sociale*, Il Mulino, Bologna, 1998
- OECD, *Employment Outlook 2004*, OECD, Paris, 2004
- Piano di azione nazionale per l’occupazione 2001 Italia
- Piano di azione nazionale per l’occupazione 2002 Italia
- Piano di azione nazionale per l’occupazione 2003 Italia
- Reynieri E., *Economia, occupazione, welfare locali*, Ediesse, Roma, 2000
- Reynieri E., *Sociologia del mercato del lavoro*, Il Mulino, Bologna, 1996
- Santucci M. (a cura di), *Il lavoro femminile in Abruzzo*, Consigli regionale d’Abruzzo, C.R.E.S.A., L’Aquila, 1988
- ScisciA., Vinci M., *Differenze di genere, famiglia, lavoro*, Carocci, Roma, 2002
- Tindara Addabbo “Gender auditing dei bilanci e delle politiche pubbliche”, maggio 2003, dal sito: [www.comune.prato.it/tempi/lav/pdf/433.pdf](http://www.comune.prato.it/tempi/lav/pdf/433.pdf)
- Toniolo Piva P., *Buone pratiche per la qualità sociale*, Ediesse, Roma, 2002
- Twigg J., Atkin K., *Carers Perceived. Policy and practice in informal care*, Open University Press, Buckingham-Philadelphia, 1994



grafica e impaginazione  
Amaltea Edizioni  
Raiano 0864726068  
info@amalteaedizioni.it

una realizzazione  
Sviluppo Italia Abruzzo - Legacoop Servizi

Finito di stampare nell'ottobre 2004