

**Verso un mercato amministrativo dei servizi alla Persona e alla Comunità  
di Paola Piva**  
(esperta del Ministero Solidarietà Sociale consulente dello Studio Come)

Schema della relazione

1. La direzione del cambiamento
2. Gli attori della riforma
3. Gli attori della qualità
4. Perché è difficile valutare la qualità dei servizi alla persona e alla comunità
5. Criteri per valutare la qualità del produttore e del servizio
6. Le cose da fare

## **CAMBIA IL SISTEMA DI OFFERTA**

### **Nuove fonti di finanziamento nel sociale**

Nel giro di pochi anni la maggior parte dei Comuni italiani e dei Consorzi sociali hanno potuto aumentare il volume di investimenti grazie al convergere di varie opportunità, di origine diversa, che tutte insieme hanno agito da stimolo, risvegliando la voglia di cambiare. Un ruolo non trascurabile hanno avuto in questa vicenda

\* alcune leggi nazionali di settore con finanziamenti vincolati: droga, handicap, minori a rischio, immigrati e la legge per l'infanzia e l'adolescenza (L.285/98)

\* il fondo sociale europeo, con vari programmi finalizzati all'inclusione sociale e a «fasce deboli», i fondi strutturali e le varie iniziative comunitarie.

Questo denaro porta con sé una innovazione che è incorporata nel meccanismo stesso di erogazione dei fondi. Il co-finanziamento impone la convergenza di risorse locali su un obiettivo comune; Enti pubblici, cooperative sociali, volontariato, associazioni di cittadini, grazie a queste linee di finanziamento, hanno dovuto incontrarsi per progettare insieme, attuare, talvolta cogestire e valutare programmi sociali. La comunità locale - un'espressione molto utilizzata nel sociale quanto ancora vaga e ambigua - è emersa dalla nebbia e si è dovuta materializzare ai tavoli di concertazione delle iniziative. I soggetti portatori di interessi e di risorse parziali si sono espressi e confrontati nel concreto.

Un impulso significativo per la concertazione sociale è venuto dalla L.285/98 che in qualche modo sta obbligando l'ente locale a diventare promotore e garante di un programma per l'infanzia e l'adolescenza, che metta insieme risorse pubbliche e del privato sociale. Il Welfare mix viene messo in pratica in virtù di legge, nel senso che si tratta di una via obbligata per accedere ai finanziamenti. Poi il metodo dei patti territoriali si è diffuso nel sociale con i finanziamenti europei, per i quali il Ministero della Solidarietà Sociali ha prodotto delle linee guida che indicano alle Regioni i contenuti da inserire nei POR (programmi operativi regionali), e infine diventerà il cardine della legge quadro di riforma (legge Signorino).

### **Disparità territoriali**

La creazione di reti territoriali di servizi sociali, solide, complete, di qualità comparabile su tutto il territorio nazionale è un altro obiettivo strategico della legge quadro. Ci vorranno alcuni anni per portarlo a compimento, in quanto si riscontrano differenze territoriali notevoli, anche all'interno delle regioni dove i servizi hanno una tradizione più antica. Questo ostacola il consolidarsi di una cittadinanza sociale. Per affermare il diritto dell'anziano e del disabile ad essere accudito in casa, il diritto del bambino all'asilo, il diritto del ragazzo a frequentare i coetanei nel quartiere è indispensabile distribuire che i servizi e le opportunità siano distribuite in modo uniforme nel territorio. Questo perché il sociale non ha una storia di pianificazione nazionale.

Altre politiche pubbliche come la sanità e la scuola, sono state regolate fin dagli anni '60-'70 da uno stato centrale che ha imposto standard omogenei in tutta Italia. Un esempio positivo sono gli standard dell'edilizia scolastica, che ancora oggi offre una rete ineguagliabile per distribuzione capillare, una ricchezza pubblica da difendere e che torna utile per le politiche sociali; informagiovani, attività di socializzazione, sportelli del cittadino, banche del tempo, ecc. possono essere ospitati negli edifici scolastici (riconversione e gestione affidata ad associazioni di giovani, famiglie, quartiere).

In virtù di solide programmazioni nazionali nella sanità e nella scuola, oggi i cittadini di Torino e di Palermo possono aspettarsi di ricevere grosso modo lo stesso tipo di cura e di situazione e possono legittimamente protestare se questo non avviene. Gli standard omogenei hanno prodotto aspettative comuni ed è proprio questa condivisione che fonda la cittadinanza sociale. Il cittadino può sentirsi parte di un unico sistema.

Non è così nei servizi alla persona. Qui c'è una storia locale che si è evoluta prima e in assenza di una programmazione nazionale. Partiamo da una grande varietà locale di servizi, con nomi, modelli, impianti operativi che hanno origini diverse e, ciò che più conta, sono tuttora in evoluzione. Questa pluralità non può essere ricondotta a standard nazionali da un giorno all'altro e per imposizione di legge.

Solo in questi mesi il parlamento può discutere di una vera riforma dei servizi sociali, che dovrà dare al paese una rete di servizi essenziali, omogenea su tutto il territorio. Si tratta di un obiettivo ambizioso per raggiungere il quale vanno inventati metodi nuovi di programmazione centro-periferia. Ci vorrà un sistema di contrattazione tra autonomie locali e stato nazionale e un piano di convergenza verso standard comparabili.

### **Servizi a gestione diretta e servizi convenzionati**

Negli ultimi anni, i Comuni e i Consorzi pubblici hanno progressivamente sostituito la gestione diretta dei servizi con un diffuso sistema di convenzionamento. Questa scelta è stata spesso divulgata come la strada maestra per liberare il servizio dagli impacci burocratici, avvicinarlo agli utenti, dargli flessibilità, restituirlo al territorio. Lo schema prevede che i Comuni conservino la titolarità dell'intervento, si facciano carico della programmazione, del finanziamento e della verifica, rinunciando a svolgere il servizio con proprio personale per affidarlo a un fornitore esterno. In pratica, il Comune e il Consorzio passano dal ruolo di produttore principale a quello di acquirente principale. Questo ruolo richiede capacità e strumenti amministrativi adeguati.

Le forme di affidamento a terzi da applicare ai servizi sociali sono ben diverse da quelle che la tradizione amministrativa ha costruito per affidare lavori pubblici, fornitura di gasolio e simili. Negli anni '90 il problema ha assunto una rilevanza particolare perchè:

- si è affermata una sensibilità sulla trasparenza, quindi contro la discrezionalità e a favore di criteri oggettivi di selezione del fornitore
- l'Italia ha accolto le regole europee a tutela della concorrenza
- è cresciuta la fiducia che la concorrenza tra fornitori possa migliorare il rapporto qualità/prezzo

- nei servizi alla persona si è capito che la variabile prezzo è poco comprimibile, da cui la sfiducia nelle gare al massimo ribasso e la preferenza per il principio dell'offerta più vantaggiosa
- per valutare l'offerta sono diventati sempre più importanti indicatori qualitativi, che fanno di nuovo ricorso alla discrezionalità.

Si è formata così un'area di alta incertezza per gli amministratori pubblici che si riflette nel continuo contenzioso che accompagna le gare. Alcune Regioni e Comuni hanno modificato in pochi anni le norme sulle convenzioni, con uno sforzo di auto-correzione che non si riscontra in altre materie, alla ricerca di soluzioni tecniche in grado di selezionare la qualità e al tempo stesso dare garanzie di imparzialità.

### **Cittadino utente e compratore**

La crescita - economica e culturale, quantitativa e qualitativa - del settore sociale dipende in gran parte dalla sua capacità di mettere al centro il cittadino, che dovrà diventare il principale sostenitore, promotore, co-produttore dei servizi.

Finora l'utente ha avuto poche possibilità di scelta. E' sotto gli occhi di tutti il fatto che i servizi gestiti dalle cooperative, rispetto a quelli pubblici, possono gestire con maggior flessibilità i fattori produttivi (ed è questo il vantaggio di cui si avvalgono i Comuni e i Consorzi), tuttavia non possono offrire ai cittadini una articolazione significativa dell'offerta, in quanto essa è ancora tutta predeterminata a monte.

In questa prima fase del cambiamento, il dialogo si svolge tra azienda produttrice e acquirente, cioè tra cooperative e Comune. La qualità viene affidata da un lato al contratto di fornitura (convenzione) e dall'altro al sistema di vigilanza e controllo sugli adempimenti. Il cittadino in qualità di utilizzatore finale del servizio non entra in gioco, se non in seconda battuta, nel caso di proteste e contenzioso. Inoltre, i servizi comprati dal Comune sono contingentati. L'offerta copre una quota minima della domanda potenziale; tutti coloro che non rientrano nei requisiti di accesso devono soddisfare il proprio bisogno fuori da questo schema. La domanda di servizi sociali ha dunque un peso trascurabile sia nello sviluppo quantitativo del settore, che nella promozione della qualità.

Questa recentissima esperienza italiana permette di misurare la dose di ingenuità contenuta nell'idea che i servizi, passando dal produttore pubblico al produttore cooperativo, potessero cambiare di segno e diventare più *citizen-friendly*. Infatti, il cittadino, tenuto fuori dalla progettazione e dalla gestione, privato di un ruolo nell'acquisto di servizi, non ha avuto interesse a investire nel settore pubblico. Quando ha maturato una propria autonoma idea sui servizi che gli servono, ha cercato di reperirli sul libero mercato. Con molte difficoltà, naturalmente. Perché il singolo compratore, soprattutto nella fase nascente di un nuovo settore, si trova in posizione asimmetrica rispetto al venditore. L'influenza che può esercitare sulla struttura dell'offerta è assai modesta.

Oggi i cittadini sono divisi in due categorie: quelli che rientrano nelle fasce protette e ricevono servizi progettati e regolati dal pubblico. In questo caso la gamma delle scelte è ridotta. Poi ci sono i cittadini liberi si scegliere quale servizio, quando e come e «liberi» di pagarselo; in questo caso

mancono però le garanzie sulla qualità, l'assistenza all'accesso, la tutela nei confronti degli inganni. Il nuovo sistema dovrà dare scelta anche al cittadino assistito e dare regole anche al cittadino pagante.

## **Soggetti sociali e ruolo dei servizi professionali**

La centralità del cittadino non si afferma soltanto accorciando la distanza tra cittadino-utente e cittadino-cliente, bensì riconoscendo che i legami sociali e di solidarietà sono l'ingrediente primo e il fine ultimo delle politiche sociali. I servizi professionali e gli interventi progettati dal Comune e dal Consorzio devono essere di sussidio, di complemento alle reti primarie. Oggi non è così: gli operatori sociali devono riposizionare il proprio ruolo, per dare forza al cittadino e non schiacciarlo con una progettualità sovrapposta. Molte volte si tratta di fare un passo indietro, rinunciare all'interventismo e accogliere, accompagnare le risorse che si mobilitano spontaneamente nel singolo soggetto e nella vita comunitaria.

Per esprimere questo orientamento si invoca il principio di sussidiarietà tra comunità ed ente pubblico. Questa idea mette al centro le reti primarie, colloca il volontariato in posizione di supporto ad esse, in una logica di scambio gratuito e reciprocità. Poi vengono le imprese sociali in un secondo cerchio, quello dei produttori di servizi professionali. I produttori ruotano attorno al primo cerchio, con servizi che devono qualificarsi come aiuto e non sostituto delle relazioni spontanee. Da ultimo viene chiesto al servizio pubblico di intervenire là dove è indispensabile una responsabilità formale, giuridica.

Come si qualifica la responsabilità dell'ente pubblico, che è altra dalla responsabilità dei soggetti e della comunità?

In primo luogo l'ente locale ha un compito sovra-ordinato rispetto alla comunità civile, proprio perchè la comunità non ha una soggettualità unica, organica. La comunità può trascurare alcuni cittadini, emarginare altri, distribuire attenzioni e opportunità in modo casuale. Spetta al Comune farsi garante del principio di equità; dare a tutti secondo i bisogni, indipendentemente dalle appartenenze. La riforma dei servizi che è in discussione al parlamento dovrà risolvere due problemi da cui dipende la traduzione concreta dei diritti sociali:

1. precisare quali sono i servizi essenziali, dovuti a tutti i cittadini, cioè il pacchetto di programma standard che i Comuni e i Consorzi dovranno includere nella strategia di offerta
2. raffinare gli strumenti amministrativi e finanziari che incentivano una qualità comparabile su tutto il territorio nazionale.

L'apporto della società civile assume un valore molto più significativo, se si iscrive dentro una cornice di programmazione condivisa, che prevede la copertura dei bisogni essenziali. Il ruolo sovra-ordinato dell'ente pubblico è condizionato - nel concreto - dalla difficoltà di definire e assicurare ciò che è essenziale. In parte per limiti di spesa, in parte perchè non sempre è facile governare le spinte corporative di coloro che nel Welfare hanno occupato i «primi posti», hanno affermato delle priorità, senza una visione solidale con i bisogni complessivi. Il Comune ha il compito di far valere quella che potremmo chiamare una «solidarietà di sistema».

Vi è un'altra funzione insostituibile dell'ente pubblico: definire la qualità del servizio e i modi per verificarla. Infatti, qualunque servizio e il sistema dei servizi considerato nel suo insieme hanno una rilevanza di interesse pubblico. Non importa se l'aiuto è gratuito o pagato, professionale o spontaneo, pubblico o privato: la qualità è un attributo indispensabile. Il servizio alla persona, quando aiuta a sollevare uno stato di fragilità, deve attenersi a un canone di rispetto della dignità del più debole. Si tratta di un canone non scritto, che è un dovere morale per chi aiuta ed è anche un impegno di sorveglianza e tutela per le istituzioni pubbliche.

### **Verso un mercato unico amministrato**

Il Comune e il Consorzio dovranno amministrare nei prossimi anni un sistema molto articolato:

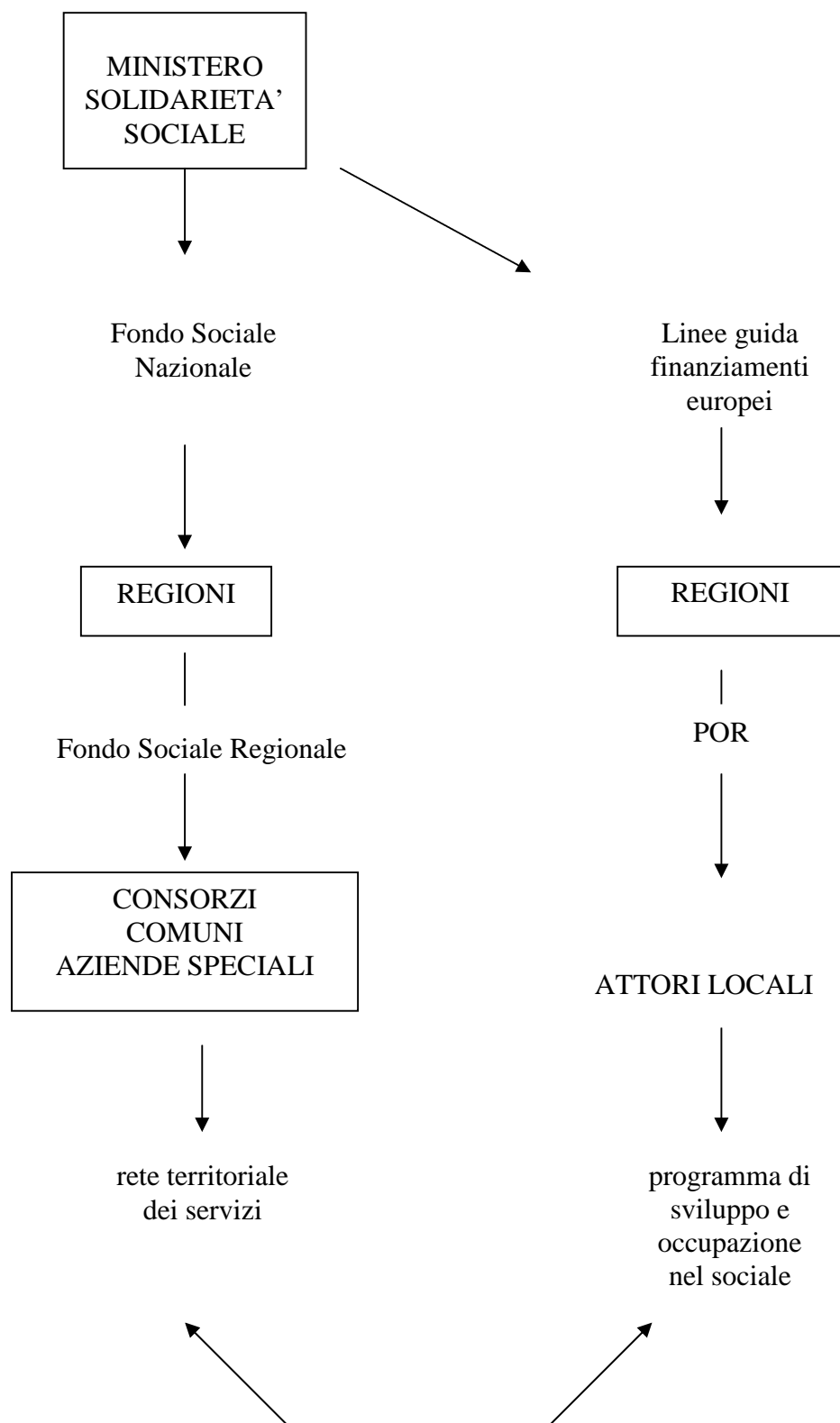
- servizi essenziali, interamente gratuiti e interamente progettati dall'ente pubblico (diritti tutelati)
- servizi interamente scelti e pagati dal cliente (libero mercato)
- servizi consigliati e promossi dall'ente pubblico all'interno di una rete di fornitori accreditati, che il cittadino può scegliere pagando una retta, un ticket o spendendo un buono-servizio (mercato incentivato).

Le nuove regole dovranno in primo luogo decidere quali servizi mantenere nell'area della tutela e in quali introdurre la libera scelta dell'utente. In secondo luogo si tratta di progettare un sistema articolato di incentivi all'acquisto da parte del cittadino di servizi che non rientrano nel pacchetto di servizi essenziali pianificati dal Comune e dal Consorzio. In terzo luogo tutti i servizi devono passare al vaglio dell'accreditamento. I servizi potranno posizionarsi su tre livelli: l'autorizzazione a funzionare, l'inserzione in un albo di servizi che possono ricevere commesse pubbliche e liste speciali di servizi altamente raccomandati sul piano della qualità.

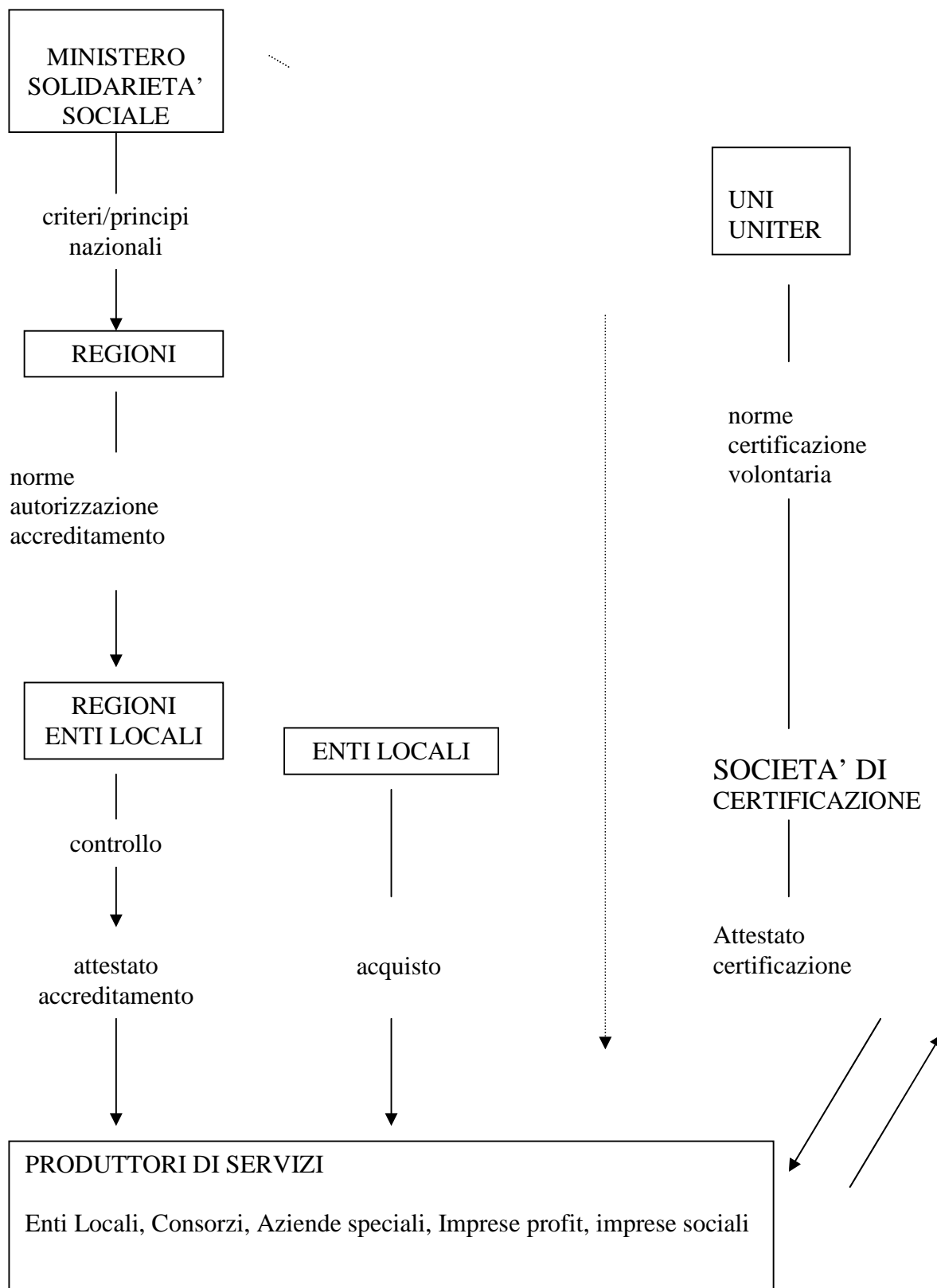
Il nuovo sistema di regole funziona solo se cresce l'ingrediente base: la fiducia reciproca tra i diversi attori in gioco. Il regolatore pubblico ha un compito importante nell'incoraggiare l'affidamento degli uni verso gli altri, perchè il mercato cresce nella misura in cui chi compra apprezza la qualità; chi produce è incentivato a differenziare l'offerta e il regolatore sa come incentivare varietà e qualità. I metodi e le competenze richieste all'assessorato sociale del Comune sono davvero nuove, inedite. Ai metodi tradizionali per progettare, a quelli più recenti per comprare, dovrà aggiungere quelli del tutto inediti di promotore e regolatore del mercato. Sono infrastrutture di un nuovo mercato amministrato:

- autorizzazione e accreditamento delle aziende e dei singoli professionisti
- individuazione programmata delle fasce protette e delle fasce a contribuzione
- servizi ad accesso diretto, che i cittadini scelgono da soli
- servizi ad accesso guidato, che i cittadini continuano a ricevere tramite l'ente locale
- incentivi per le famiglie che comprano servizi di qualità, per alzare la convenienza individuale a preferire servizi accreditati e abbassare la convenienza ad acquistare sul mercato nero
- prezzi amministrati dei servizi ad alto contenuto sociale
- incentivi per le imprese che investono in qualità professionale
- incentivi per le imprese che si certificano e adottano sistemi di miglioramento continuo
- servizi di sportello di informazione e orientamento al pubblico su: opportunità, incentivi, regole del mercato, prezzi amministrati, ecc.
- campagne di promozione e formazione dell'opinione pubblica.

## ATTORI DELLA RIFORMA



## ATTORI DELLA QUALITA'





Perché è **difficile** misurare la qualità  
dei servizi

**STRUTTURA**

**PROCESSO**

**RISULTATO**

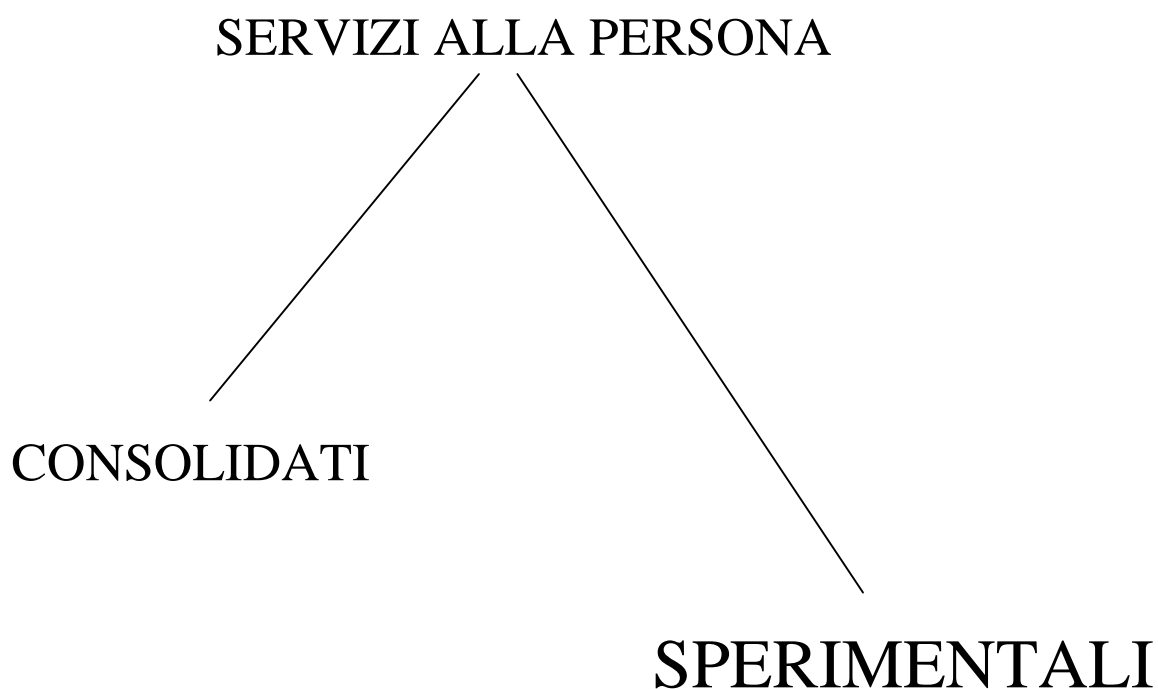
Il risultato è la cosa più importante  
ma anche la più difficile da  
quantificare

a breve termine

\_\_\_\_\_

nel lungo periodo

## Perché è **difficile** misurare la qualità dei servizi



- basso grado di standardizzazione a livello nazionale
- ricerca di nuove combinazioni delle risorse professionali e non

## Dove andare a cercare la qualità

**STRUTTURA**  
**PROCESSO**

ANALISI  
DEL  
FORNITORE

**RISULTATO**

ANALISI DELL'INCONTRO  
tra fruitore e fornitore

## **Fornitore**

Esempio di criteri per la certificazione e l'accreditamento

- il fornitore possiede strumenti per conoscere la domanda insoddisfatta
- possiede strumenti per attivare le risorse comunitarie, associazioni, volontariato
- possiede strumenti per progettare nuovi servizi con finanziamenti pubblici
- possiede strumenti per progettare nuovi servizi con la contribuzione degli utenti
- ha curriculum aziendale che attesta esperienza nella gestione di servizi
- ha legami attivi e consolidati con le risorse comunitarie locali
- procedure per selezionare, motivare, inserire nuovi operatori
- strumenti per coordinare e supervisionare il lavoro degli operatori
- procedure per l'aggiornamento continuo degli operatori
- solidità aziendale (bilancio economico e patrimoniale)
- produttività sociale (bilancio sociale).

## **Servizio**

Esempio di criteri per la certificazione e l'accreditamento

- viene erogato sulla base di procedure formalizzate e appropriate
- esiste un regolamento di servizio
- fornisce all'utente una guida per l'uso
- promuove forme associative di utenti
- ha strumenti consolidati di verifica dei risultati
- coinvolge gli utenti nella valutazione periodica del processo e dei risultati
- ha strumenti dedicati per il dialogo interattivo con gli utenti (telefono, sportello, ecc.)
- ha strumenti per la raccolta di suggerimenti e reclami
- ha la figura del facilitatore di qualità.

Tratto dal documento base del Gruppo Qualità Sociale, Ministero Solidarietà Sociale, Aprile 1999