

Introduzione

di Paola Garrone e Giorgio Vittadini

Ha ancora senso opporre il pubblico e il privato nei settori del welfare? Qual è il ruolo della sussidiarietà in questo settore? In tempo di *spending review*, confermando il valore imprescindibile di un welfare di qualità per tutti, indipendentemente dalla condizione sociale, è fondamentale dotarsi di strumenti con cui valutare l'efficacia e l'efficienza dei servizi, superando sterili ideologie che vedono patteggiare a priori per una loro gestione statale o privata.

Il *Rapporto sulla sussidiarietà 2013/2014*, che la Fondazione per la Sussidiarietà ha realizzato in collaborazione con il Politecnico di Milano, offre un contributo in tale direzione affrontando i temi dell'efficienza e della qualità dei servizi sociali in Italia, con una particolare attenzione al contributo della sussidiarietà, il principio che mette al centro il valore di ogni persona e il ruolo delle iniziative "dal basso".

Il settore dei servizi sociali comprende in Italia un insieme ampio e differenziato di servizi alla persona, lungo uno spettro che va dagli asili nido alle residenze sanitario-assistenziali.

La prima parte del Rapporto illustra i risultati di un'indagine quantitativa sui costi di alcuni servizi sociali (asili nido, housing sociale, housing universitario, cura degli anziani, riabilitazione). L'obiettivo dell'analisi è duplice: verificare se vi siano differenze di efficienza nell'offerta del servizio tra organizzazioni private non profit ed enti pubblici, a parità di qualità percepita dagli utenti; comprendere le cause di eventuali differenze.

La seconda parte del Rapporto presenta i risultati di alcuni studi di caso che hanno permesso di esaminare le caratteristiche e i modi di intervento delle realtà del privato sociale, sottolineando le ragioni della loro rilevanza nei settori esaminati, a conferma dell'irrinunciabile valore del principio di sussidiarietà.

È importante notare come il Rapporto inizi a colmare una grave carenza del nostro sistema di welfare: la ridotta disponibilità di informazioni sui costi dei servizi sociali. A differenza di quanto accade in altri settori di interesse pubblico, per i servizi sociali oggi non esistono in Italia pratiche consolidate di rilevazione dei costi e di analisi di efficienza “micro”, ovvero a livello delle singole organizzazioni. Infatti, le statistiche pubbliche si concentrano sulla spesa aggregata dei Comuni per tali servizi, un’informazione interessante da diversi punti di vista, ma non utilizzabile per un’analisi dei costi dei servizi.¹ Le informazioni diffuse e pubblicate da singole organizzazioni del settore, d’altra parte, non offrono elementi che permettano di apprezzarne il significato generale e il metodo di stima.

Il Rapporto offre quindi – nella prima parte – un contributo innovativo, che consiste nella proposta di un metodo di raccolta e analisi dei dati di costo e di prestazione delle attività e di alcune dimensioni di efficacia (in particolare legate alla soddisfazione dell’utente), in modo che siano paragonabili per diverse organizzazioni, pubbliche o private.

Il lavoro utilizza la tecnica dell’analisi dei costi e delle performances su alcuni “casi”, al fine di offrire uno strumento utile ai decisori e ai gestori delle organizzazioni che vogliano migliorare l’efficienza e l’efficacia dei servizi. Il campione scelto non ha validità statistica, ma riteniamo che esso possa costituire una base significativa per successive indagini su più ampia scala, presentando un’applicazione puntuale degli strumenti di analisi dei costi e controllo di gestione al settore e arrivando a restituire risultati completi e approfonditi per più di dieci casi.

La rilevanza dell’analisi dei costi condotta nella prima parte del Rapporto è chiara quando si consideri l’attenzione riservata all’argomento della *spending review* nell’attuale congiuntura sociale, politica ed economica del nostro Paese e dell’intera Europa. Tra i temi che occupano le prime posizioni nell’agenda dei Parlamenti e delle amministrazioni vi sono senza dubbio l’urgenza

1 Si vedano le indagini periodiche e i rapporti sui servizi sociali dell’Istituto nazionale di statistica: Istat, 2013, Gli interventi e i servizi sociali dei comuni singoli e associati; Istat, 2013, I presidi residenziali socio-assistenziali e socio-sanitari; Istat, 2013, L’offerta comunale di asili nido e altri servizi socio educativi per la prima infanzia, Roma: Istituto nazionale di statistica. Le statistiche sulle spese dei Comuni per servizi sociali approfondiscono diversi aspetti del settore, inclusa la partecipazione delle famiglie alla spesa per tali servizi. Tuttavia sono aggregate a livello di settore e geografico, non offrono informazioni sulle singole organizzazioni e sulle attività da cui hanno origine i costi e non rappresentano costi talvolta rilevanti, ma di natura non monetaria (si pensi, ad esempio, agli ammortamenti degli edifici di proprietà).

di una riduzione della spesa pubblica, i criteri per la razionalizzazione del bilancio dello Stato, i rischi legati a un possibile abbandono del modello universalistico di welfare. Tuttavia il dibattito assume frequentemente un carattere ideologico, stretto nella contrapposizione tra chi accusa il settore pubblico di sprechi e chi associa il coinvolgimento dei privati a possibili maggiori iniquità. Invece, conoscere i costi dei diversi fornitori di servizi sociali, in termini di livello e di composizione, le cause di eventuali inefficienze e il rapporto tra costi e qualità del servizio pone le basi per impostare un percorso razionale e realistico di revisione della spesa pubblica, che non riduca il servizio e la solidarietà nei confronti dei cittadini più deboli, ma tolga terreno ad eventuali inefficienze e alle posizioni di rendita che queste alimentano.

In estrema sintesi, i risultati presentati nella prima parte del Rapporto parlano a favore di una configurazione mista del sistema dei servizi sociali, poiché, a parità di qualità percepita dagli utenti delle strutture pubbliche e non profit esaminate, queste ultime risultano più efficienti. Con riferimento a tale risultato, va sottolineato che la differenza tra costi unitari dei servizi non appare principalmente dovuta ad un minor costo delle attività “core”, legate cioè all'erogazione del servizio nei soggetti privati non profit. E a questo proposito va precisato anche che la scelta delle organizzazioni da esaminare si è concentrata su esempi riconosciuti di eccellenza nel servizio, tanto che la ricerca ha confermato la qualità della gestione dei servizi sia per le organizzazioni del settore pubblico sia per le organizzazioni del privato sociale. Il motivo per cui le strutture non profit risultano più efficienti di quelle pubbliche dipende dal fatto che queste ultime risultano nella maggior parte dei casi gravate da costi di carattere generale o indiretto (amministrazione, strutture, utenze) proporzionalmente più alti.

La seconda parte del Rapporto approfondisce, con un'indagine qualitativa, le ragioni dei buoni risultati raggiunti dalle organizzazioni private senza fini di lucro. Gli studi di caso documentano come molti soggetti del privato sociale riescano a coniugare professionalità e cura della persona, conseguendo una complessiva efficacia; grazie a caratteristiche distintive e a un'organizzazione di qualità nei processi di produzione dei servizi, essi riescono a rispondere a esigenze specifiche e complesse della persona.

Va infatti evidenziato che i servizi sociali condividono una caratteristica con gli altri servizi alla persona del comparto welfare, quali l'istruzione e la sanità: sono servizi “relazionali”, in quanto per essere prodotti richiedono una calibrazione dell'intervento rispetto alle esigenze dell'utente e la collaborazione di quest'ultimo; non è dunque possibile standardizzarne la pro-

duzione e pre-definirne completamente la qualità secondo criteri oggettivi, come discusso più avanti.² Si tratta di un fattore che spiega la significativa presenza delle organizzazioni private non profit nel settore. Infatti, data la centralità e la soggettività del rapporto tra erogatore del servizio e utente, rivestono grande importanza, insieme alle competenze professionali degli operatori, la “mission” dell’organizzazione che offre il servizio e le capacità di coinvolgimento e immedesimazione con l’utente, il quale si sente a sua volta corresponsabile della risposta al proprio bisogno. L’indagine qualitativa contenuta nel Rapporto porta significative evidenze del ruolo svolto dalla visione dei fondatori e dalle competenze sviluppate nel corso del tempo da gestori e personale. Quanto emerge mette in luce l’importanza della sussidiarietà, il principio che valorizza le iniziative di bene comune che nascono “dal basso”, in prossimità al livello in cui si genera il bisogno, come sono tradizionalmente nel nostro Paese le realtà non profit. Il presente studio conferma il vantaggio che tale prossimità dei soggetti non profit offre, rendendoli più capaci di interagire con l’utente e con la rete di soggetti istituzionali e non, per individuare soluzioni *ad hoc*, flessibili e variegate.

Come argomenta Forte e come suggeriscono le Conclusioni, le sfide che in misura crescente provengono dal mondo dei servizi sociali possono trovare risposta in un articolato percorso di rinnovamento del settore, che permetta agli enti statali e municipali di qualificarsi come “imprese sociali pubbliche” e realizzi un’effettiva parità tra soggetti di proprietà statale e realtà non profit nell’offerta di servizi pubblici tanto importanti.

Risultati principali: costo di produzione dei servizi

La prima parte del Rapporto consiste in un’analisi dei costi di produzione dei servizi di asili nido, housing sociale, housing universitario, residenze sanitario-assistenziali per gli anziani, riabilitazione. Il confronto riguarda in genere due soli soggetti per settore, con l’eccezione del settore degli asili nido, per cui sono stati esaminati due asili nido comunali e tre asili nido non profit.

2 Si vedano E. Gori e G. Vittadini, “La valutazione dell’efficienza ed efficacia dei servizi alla persona. Impostazione e metodi”, in *Qualità e valutazione nei servizi di pubblica utilità*, E. Gori e G. Vittadini, ETAS, Milano 1999, pp. 162-171; G. Vittadini e T. Agasisti, “Caratteristiche del welfare sussidiario”, in *La sfida del cambiamento. Superare la crisi senza sacrificare nessuno*, a cura di L. Violini e G. Vittadini, BUR-Saggi, Milano 2012, pp. 118-119..

Gli autori dei capitoli 1 e 2, Tommaso Agasisti, Silvia Malpezzi e Matteo Platti, hanno verificato se enti pubblici e soggetti privati non profit impegnati nel medesimo settore presentano differenze rilevanti in termini di livello e di struttura dei costi. A tale fine, hanno applicato il metodo dell'Activity Based Costing, giungendo a una misura del cosiddetto "costo pieno" di diversi servizi sociali e del costo delle singole attività sottostanti l'offerta del servizio. Per evitare conclusioni indebite, hanno inoltre controllato che gli eventuali vantaggi in termini di costo di un soggetto non fossero "pagati" con una riduzione della qualità del servizio. In particolare, per tale approfondimento, sono state elaborate le informazioni raccolte dagli stessi fornitori di servizi attraverso questionari di *customer satisfaction*.

Nonostante la dimensione ridotta del campione, l'indagine quantitativa giunge a un quadro completo in termini di efficienza e di qualità percepita per tutti i casi esaminati, ad eccezione del caso dell'housing sociale, dove i due soggetti esaminati seguono un modello di erogazione del servizio piuttosto diverso. L'esercizio appare rilevante non solo nel merito, ma anche per il contributo di metodo offerto. Infatti, va sottolineato che la ricerca mostra in maniera chiara i passi necessari per la rilevazione e l'analisi dei costi dei servizi sociali, così da essere una possibile base per chi intenda sviluppare un protocollo di misura dei costi, da usare su scala più ampia.

Nel capitolo Considerazioni conclusive della prima parte del Rapporto, i ricercatori del Politecnico di Milano discutono e riassumono i risultati dell'analisi dei costi dei servizi. Qui vengono anticipate le evidenze di maggiore interesse per chi si propone di gestire o regolamentare i settori di servizio sociale. Va sottolineato che un esame dei costi per attività nelle due tipologie di soggetti può essere svolta bene per quattro settori, mentre nei servizi di housing sociale un confronto diretto richiederebbe assunzioni troppo forti.

Innanzitutto, occorre sintetizzare i risultati sui livelli di costo dei servizi. A tale riguardo, è possibile affermare che le imprese private non profit esaminate non hanno un'efficienza inferiore alle organizzazioni del settore pubblico impegnate nello stesso settore, anzi presentano costi pieni unitari inferiori o al più simili.

Le differenze quantitativamente più rilevanti si osservano nel settore degli asili nido, dove per due asili comunali di Monza e Concorezzo la media dei costi annui unitari risulta pari a circa 13.100 [€/bambino – anno], mentre per tre asili privati non profit delle stesse città lo stesso indicatore risulta essere pari a circa 7.700 [€/bambino – anno]. Tra le

ragioni che possono spiegare tale riduzione dei costi, pari a circa il 41%, oltre a quelle che sono riprese nel seguito, va segnalato l'uso di diversi contratti di lavoro da parte delle varie organizzazioni. Anche nei servizi di housing universitario si registra una differenza di costo a favore del non profit, per quanto relativamente meno marcata. Il costo pieno unitario della Ersu di Catania è pari a circa 10.900 [€/posto letto - anno]. Nella stessa città, l'organizzazione del privato sociale, Fondazione Ceur, sperimenta un costo annuo unitario pari a circa 9.100 [€/posto letto - anno], con una riduzione del 17%. In aggiunta alle ragioni approfondite nel seguito, va notato che l'aggravio di costi di Ersu è in parte legato all'offerta dei servizi di mensa a un pubblico di studenti più ampio rispetto agli ospiti delle residenze. Con riferimento alle residenze sanitario-assistenziali per anziani, il costo giornaliero pieno per l'ente pubblico esaminato, il Golgi-Redaelli di Milano, è pari a circa 125 [€/posto letto - giorno], mentre nella stessa città l'operatore non profit esaminato, la Fondazione Moscati, ha un costo giornaliero pieno di poco inferiore a 100 [€/posto letto - giorno], con una riduzione di costo leggermente superiore al 20%. Anche nella riabilitazione si verifica una differenza di efficienza a favore dell'impresa privata non profit di poco superiore al 20%. Infatti Anni Azzurri di Milano presenta un costo giornaliero per posto letto pari a circa 130 [€/posto letto - giorno], mentre il medesimo indicatore per il Pio Albergo Trivulzio, un ente pubblico della stessa città, risulta pari a circa 165 [€/posto letto - giorno].

Un secondo interessante risultato riguarda una possibile causa dello svantaggio di efficienza del settore pubblico. Le evidenze raccolte indicano che esso potrebbe essere legato a una diversa struttura di costo e, più profondamente, a una diversa organizzazione del servizio. Il punto di partenza della tecnica Activity Based Costing usata dai ricercatori del Politecnico di Milano è un esame attento dei processi e delle singole attività di produzione dei servizi, a cui poi sono stati riferiti i diversi elementi di costo. Tale metodo permette di osservare la distribuzione dei costi sulle diverse attività che presidono il processo di offerta e quindi di comprendere come differiscono le strutture di costo. In tre dei quattro casi per i quali il confronto è possibile, appare chiaro che per gli enti pubblici molti degli aggravii di costo si concentrano nelle attività "generali" (non direttamente relative al servizio erogato), in genere condivise con altri servizi e unità organizzative e influenzate da scelte gestionali e specificità di contesto.

In particolare, vale la pena esaminare i costi delle seguenti voci e attività di carattere generale, distinte dalle attività vere e proprie di erogazione del servizio: amministrazione, strutture (ad esempio, affitto o ammortamenti delle sedi) e utenze (ad esempio, servizi di pulizia, telecomunicazioni o energia elettrica). Con riferimento alle residenze sanitario-assistenziali, le attività “generaliste” assorbono il 22% del costo unitario del servizio per l’organizzazione pubblica (Golgi-Redaelli), mentre il loro peso scende al 13% per l’organizzazione non profit (Fondazione Moscati). Anche nell’housing universitario la struttura di costo dell’ente pubblico appare appesantita soprattutto da amministrazione, strutture e utenze, attività che rappresentano il 47% del costo per un posto-letto all’Ersu, mentre ammontano al 38% del costo unitario sperimentato dalla Fondazione Ceur. Pubblico e privato non profit del settore della riabilitazione presentano una struttura di costo più omogenea: le attività generali ammontano al 24% dei costi unitari nel Pio Albergo Trivulzio, al 22% in Anni Azzurri. Negli asili nido esaminati l’evidenza è invece di segno diverso. Infatti le attività generali assorbono il 33% dei costi unitari negli asili comunali esaminati mentre tale quota sale al 37% negli asili non profit. La differenza rispetto agli altri servizi, ovvero il fatto che siano i costi operativi (relativi al servizio) e non i costi generali a giustificare i maggiori costi unitari, appare riconducibile alle già menzionate differenze tra i contratti di lavoro adottati dagli asili nido comunali, più favorevoli ai lavoratori nel settore pubblico.

Infine, è stato svolto un ulteriore controllo sulle prestazioni delle organizzazioni coinvolte, sistematizzando risultati di *customer satisfaction* già disponibili presso le organizzazioni. A tale riguardo, vale la pena sottolineare nuovamente che i servizi sociali appartengono alla categoria dei servizi relazionali e sono “experience goods”. Poiché modificano condizioni, stati, comportamenti dell’utente, migliorando particolari aspetti del benessere della persona, la qualità del servizio può essere pienamente verificata solo dopo l’erogazione, nel medio-lungo termine, e non può pienamente essere definita attraverso criteri oggettivi.³ Da ciò consegue chiaramente la difficoltà di ogni esercizio di valutazione della qualità dei servizi sociali e la necessità di rimandare a possibili approfondimenti futuri ogni giudizio conclusivo a tale riguardo.

3 Si vedano Gori e Vittadini (1999, pp. 162-171) e Vittadini e Agasisti (2012, pp. 118-119) (nota 2).

Ciò premesso, gli indicatori di qualità percepita confermano che oggetto dell'indagine sono strutture sia pubbliche sia non profit che erogano servizi di qualità buona e in molti casi ottima. In tale quadro, è interessante rilevare che non vi sono segnali che nelle imprese del privato sociale la riduzione dei costi unitari del servizio sia accompagnata da un degrado nella qualità percepita. Al contrario, nelle istituzioni non profit esaminate la qualità dei servizi, con riferimento alla soddisfazione degli utenti o delle loro famiglie, risulta molto simile a quella degli enti pubblici o perfino leggermente superiore. Negli asili nido non profit osservati la qualità percepita dalle famiglie dei bambini è pari a 4,3 su 5 (media dei due asili per cui sono disponibili informazioni), mentre lo stesso indicatore risulta in media pari a 4,1 su 5 negli enti pubblici corrispondenti. È peraltro interessante osservare che nonostante le differenze nei contratti di lavoro usati per i dipendenti, la soddisfazione espressa dalle famiglie per l'attività Educazione risulta pari a 4,3 su 5 negli asili nido non profit e a 4,1 su 5 negli asili pubblici (media). In maniera analoga, nel caso dell'housing universitario si verifica un favore degli utenti nei confronti della residenza non profit, Ceur, con una soddisfazione complessiva pari a 3,4 su 5, mentre lo stesso indicatore assume valore 3,0 su 5 nell'organizzazione pubblica, Ersu. Sebbene Ersu venga maggiormente apprezzata in alcune dimensioni, la soddisfazione nei confronti di Ceur risulta superiore per attività rilevanti data la natura del servizio, quali la Ristorazione, la Gestione spazi comuni, le Attività formative culturali e ricreative. Nel settore delle residenze sanitarie assistenziali per anziani, l'organizzazione non profit Fondazione Moscati registra una soddisfazione complessiva da parte degli utenti pari a 3,4 su 5, leggermente superiore alla soddisfazione indicata per l'organizzazione pubblica, Redaelli-Golgi, pari a 3,2 su 5. Anche in questo caso è interessante notare una soddisfazione uguale o di poco superiore nelle attività "core": la qualità percepita dagli utenti della Moscati per le attività assistenziali e le attività sanitarie è rispettivamente pari a 3,2 e 3,6, mentre nell'organizzazione pubblica la qualità percepita è pari per ambedue le attività a 3,2. Infine, la soddisfazione complessiva degli utenti per il servizio di riabilitazione offerto dall'organizzazione non profit Anni Azzurri risulta pari a 6,4 su 7, mentre nell'organizzazione pubblica, Pio Albergo Trivulzio, l'indicatore sintetico risulta pari a 6,0 su 7. Sebbene in un quadro condiviso di qualità molto buona, Anni Azzurri registra una soddisfazione leggermente superiore sia nelle Attività assistenziali (6,6 verso 5,9) sia nelle Attività sanitarie (6,4 verso 6,0).

Risultati principali: i fornitori non profit di servizi sociali

La seconda parte del Rapporto presenta i risultati di un'indagine qualitativa dedicata alle caratteristiche e ai processi delle organizzazioni non profit del settore dei servizi sociali in Italia. Gli studi di caso illustrati nel capitolo 3 (Presentazione degli studi di caso) riguardano dodici realtà sociali che offrono servizi a persone con esigenze di tipo diverso: disabili, persone con malattie mentali o problemi di dipendenza, anziani, pazienti da riabilitare, detenuti, minori, stranieri, persone con bisogni di formazione ed orientamento in vari ambiti. I risultati degli studi di caso sono quindi oggetto di un'approfondita riflessione nel capitolo 4 (Professionalità relazionale e mercato solidale). In particolare, Francesco Tanzilli propone un'originale tassonomia dei soggetti non profit che offrono servizi sociali in Italia, mostrando un mondo che riesce a coniugare la cura della persona, basata sull'attenzione al singolo e sullo sviluppo di relazioni personali, con le capacità imprenditoriali di fondatori e gestori e con la professionalità di lavoratori e manager.

Il saggio di Tanzilli evidenzia il risultato centrale dell'indagine qualitativa: nel mondo del privato sociale italiano non si osserva dualismo tra "cura del lavoro e cura della persona". In estrema sintesi, le opere studiate si caratterizzano per un'attenzione alle circostanze concrete e al bisogno come dato di partenza, a cui segue un *modus operandi* improntato a relazioni empatiche, flessibilità e adattamento alla singola persona, senza tuttavia rinunciare alle competenze professionali, all'organizzazione moderna dei processi, ai tentativi di innovazione, all'impegno per responsabilizzare gli assistiti, al rapporto con stakeholder e territorio. La lettura dei dodici studi di caso permette di ritrovare numerose documentazioni del quadro concettuale elaborato da Tanzilli, a fianco e in sovrapposizione a quelle da lui già riportate.

Si riprendono qui alcuni grandi temi trasversali, attraverso la riproposizione di esempi tratti dagli studi di caso, rimandando alla seconda parte del Rapporto per informazioni più complete.

- *Interesse per le esigenze della persona.* Come osservato da Tanzilli, una costante della fondazione e dello sviluppo delle opere di servizi sociali sembra essere l'osservazione delle singole persone, con il loro carico di esigenze e di particolarità. L'eterogeneità delle imprese sociali nasce dal legame ricercato, anche se non necessariamente tematizzato, con una domanda che non è mai generica,

può non essere esplicita ed è in continua evoluzione. Ad esempio, all'origine sia della Fondazione Maddalena Grassi di Milano sia della Cooperativa Nuova SAIR di Roma, opere impegnate nell'assistenza sanitaria domiciliare, si trova la prima diffusione dell'Aids, con malati che non erano assistiti una volta usciti dall'ospedale. Infermieri, medici e altro personale ospedaliero, singolarmente o in gruppo, hanno iniziato a seguire alcuni malati dimessi, sviluppando in seguito attività e metodi di assistenza. È anche possibile citare il Centro Ascolto Stranieri della Caritas di Roma che, con grande anticipo sulle analisi del fenomeno e anche sulla consapevolezza che ne aveva la società, si occupa dal 1981 dei problemi degli stranieri che giungono a Roma, attraverso l'ascolto e l'orientamento, giungendo a prevenire possibili problemi di disadattamento. Interessante è anche il caso della Fondazione Enaip di Milano, che nel tempo ha esteso le proprie attività, concentrata storicamente su ragazzi che per varie ragioni si avviavano al lavoro al termine delle scuole medie, a ragazzi "drop-out" ante-litteram. Ancora: a fronte di casi sempre più numerosi di anziani soli, la Cooperativa Nuova Dimensione di Perugia ha sviluppato una serie di servizi per anziani autosufficienti e non, compresa la formazione e selezione di badanti. Una dinamica simile si osserva nella Cooperativa L'Imprevisto di Pesaro, specializzata nel recupero di giovani devianti e tossico-dipendenti, nata nel 1990 quando i fondatori, già impegnati in opere sociali, si sono resi conto che la soglia d'età a cui avvenivano le prime esperienze di uso della droga si stava abbassando. Infine, uguale passione per la persona e i suoi bisogni, anche quando sono "antichi", si trova nella Endo-Fap di Palermo, attiva nella formazione professionale dal 1960, che non rinuncia neppure oggi ad offrire ospitalità ai ragazzi che vengono dalle isole minori e dalle zone sperdute della Sicilia e non avrebbero altra possibilità di seguire i corsi.

- *Importanza del lavoro e della professionalità.* Tutti i casi esaminati mostrano che le opere sociali, anche quando ricorrono per qualche attività ai volontari, attribuiscono grande importanza al lavoro e alla professionalità dei dipendenti e dei soci, che in alcuni casi sono "esterni" e in altri sono gli stessi "assistiti". Si tratta di aziende ed enti di varia natura che pongono al centro le competenze e la loro organizzazione, senza che questo comprometta la dedizione allo scopo

e la cura delle persone assistite. Esemplare, da questo punto di vista, la capacità della Cooperativa Giotto di “coniugare l’aspetto sociale con quello professionale”; in essa lavorano disabili, persone affette da dipendenze e detenuti. In particolare, i detenuti del carcere Due Palazzi di Padova sono passati dai servizi di manutenzione del verde ad attività di ristorazione e pasticceria di qualità e a servizi piuttosto sofisticati di call center. Non solo il lavoro si è mostrato una fonte unica di soddisfazione e dignità, ma viene anche notato che la valorizzazione della persona richiede che i requisiti di qualità delle prestazioni siano commisurati alle condizioni dei lavoratori, e comunque elevati. Un altro esempio interessante è offerto dalla Cooperativa Virtual di Bologna, che sviluppa siti web e offre altri servizi basati sull’informatica e impiega lavoratori-soci in gran parte disabili. Virtual rifiuta un “sistema protettivo” che risulterebbe deresponsabilizzante e soffocante nei confronti dei lavoratori disabili, ma punta sui normali rapporti di lavoro tra colleghi per stimolare l’indipendenza della persona. In molti casi, poi, il lavoro rientra tra gli obiettivi specifici delle opere studiate. Itaca di Pordenone, ad esempio, è un Cooperativa di tipo A molto grande, impegnata in una gamma ampia di servizi sociali. I lavoratori di Itaca mostrano grande capacità affettiva nel rapporto con gli assistiti, sovente in condizione di disagio, e grande passione per il proprio lavoro nonostante le remunerazioni non siano elevate. Tuttavia in nessun modo è accettato che la “buona volontà” sostituisca la professionalità e la precisione.

D’altra parte, la centralità del lavoro nelle opere di servizi sociali è testimoniata anche nell’attuale crisi. Soggetti come Itaca o Nuova Dimensione, per citare due soli esempi, hanno perseguito con successo ogni strada che permettesse loro di non ridurre l’occupazione. Altra documentazione dell’attenzione allo sviluppo delle competenze è il coinvolgimento di tirocinanti provenienti dai Master dell’Università di Palermo e dagli enti pubblici da parte, rispettivamente, di Endo-Fap e Version.

- *Innovazione nei servizi.* L’attenzione alla persona e alla nascita di esigenze nuove, unita alle esperienze, alle competenze e alla personalità dei fondatori, può portare anche a sviluppare vere e proprie innovazioni nei servizi sociali. Gli esempi sono numerosi. La Cooperativa In-Presa di Carate Brianza assiste ragazzi in difficoltà attraverso la formazione professionale e l’inserimento lavorativo. Un elemento distintivo del metodo di intervento è l’alternanza scuola-lavoro, in

quanto si è verificato che gli stage presso le aziende permettono ai ragazzi di aprirsi a prospettive conoscitive e operative che erano state “chiuse” da precedenti difficoltà scolastiche. Di fronte a esigenze simili, anche la Fondazione Enaip si è trovata a cercare un approccio appropriato, giungendo a mutuare dall’esperienza educativa salesiana il metodo didattico, centrato sull’apprendimento visivo e operativo. La Cooperativa L’Imprevisto di Pesaro aiuta i giovani con problemi di tossicodipendenza o devianza attraverso un metodo terapeutico-educativo basato non tanto sul lavoro manuale, che pure è presente nelle occupazioni giornaliere di conduzione della casa, quanto su un lavoro di giudizio, comprensione e riflessione e su una sottolineatura del bisogno espressivo dei ragazzi. L’Associazione San Camillo, fondata dalle Suore di Carità dell’Assunzione a Napoli, accoglie durante il giorno minori a rischio di abbandono e incuria. Nel centro polifunzionale Casa Luisa, l’Associazione ha ricreato volutamente un ambiente familiare, nel quale il pranzo in comune è un importante momento educativo e socializzante. Grande rilievo hanno le attività estive che per i ragazzi delle scuole medie, che prevedono una settimana di vacanza in montagna. Infine, l’Associazione ricerca un rapporto con le famiglie, per rafforzare la loro capacità educativa e per incrementare la fiducia dei giovani nell’Associazione.

- *Elementi per la valutazione dei servizi.* Tra i casi indagati vi sono esperienze positive e consolidate di valutazione dei servizi, in alcuni casi ad opera della Regione o di altre amministrazioni, ma Tanzilli ha messo bene in evidenza le difficoltà e i ritardi nell’avvio di un processo di valutazione per diversi dei casi esaminati, a causa delle condizioni di disagio di gran parte degli utenti, della carenza di risorse, della difficoltà a individuare indicatori appropriati. Tutto ciò appare coerente con la natura relazionale dei servizi sociali. Come accennato sopra, essi sono “experience goods”, la cui qualità non può essere definita in maniera esaustiva attraverso criteri oggettivi e può essere pienamente verificata solo dopo l’erogazione, considerando il risultato del servizio, in molti casi nel lungo periodo, su una condizione, stato, comportamento dell’utente.⁴

Poiché richiedono, per essere prodotti, la collaborazione dell’utente, il risultato dipende anche dalla risposta di quest’ultimo. In tale quadro

4 Si vedano Gori e Vittadini (1999, pp. 162-171) e Vittadini e Agasisti (2012, pp. 118-119) (nota 2).

di difficoltà, gli studi di caso riportano molti esempi che possono costituire punti di partenza e spunti per la progettazione di sistemi di valutazione dei servizi quando si volesse investire in tale direzione, eventualmente a cura delle amministrazioni pubbliche con la collaborazione di esperti. Vale la pena ricordare, a titolo di esempio, alcuni degli spunti emersi: In-Presa indica il tasso di inserimento lavorativo dei giovani assistiti; l'Associazione San Camillo nomina la presenza continuativa a scuola, l'acquisto di sicurezza, la riduzione della violenza, la crescita di un rapporto di fiducia con le famiglie; Giotto cita la riduzione della recidiva per i detenuti, l'acquisizione di un maggior grado di autonomia, la riduzione delle dipendenze, la maggiore presenza al lavoro per tutti gli assistiti; la Fondazione Maddalena Grassi ricorda la costante crescita di domande di intervento e le lettere con espressioni di gratitudine da parte delle famiglie.

- *Reti di relazioni*. Il rapporto con l'ambiente esterno è un elemento costitutivo delle imprese sociali, come spiega il capitolo "Professionalità relazionale e mercato solidale".

L'appartenenza ad associazioni di categoria, il radicamento con il territorio, i rapporti stabili con le realtà sociali di provenienza dei fondatori, i legami con numerosi stakeholder sono elementi costanti dei casi studiati. Secondo la Cooperativa Giotto di Padova, le relazioni esterne sono, insieme ai rapporti con gli "utenti", il vero capitale della Cooperativa, che cerca costantemente di coinvolgere il maggior numero possibile di soggetti pubblici e privati. Il Centro Ascolto Stranieri della Caritas di Roma, nella propria opera di accompagnamento degli stranieri, collabora continuamente con ostelli, mense e l'intera galassia delle opere Caritas. La Cooperativa In-Presa di Carate Brianza coltiva come risorsa centrale per le proprie attività il rapporto con gli artigiani e gli imprenditori del proprio territorio, in quanto molti accettano, anche senza remunerazione, di essere veri e propri "maestri" dei ragazzi che ospitano nell'alternanza scuola-lavoro. La Cooperativa L'Imprevisto parla di "alleanza" con il territorio, resa manifesta dalla presenza nel Consiglio di Amministrazione di esponenti del mondo sociale, imprenditoriale e culturale di Pesaro e delle intere Marche.

Nelle considerazioni finali del suo saggio, Tanzilli discute poi alcune implicazioni dell'analisi qualitativa, sia per i responsabili e il management delle opere, sia per l'amministrazione e la politica. Anche queste vengono sintetizzate, rimandando ai capitoli seguenti per gli approfondimenti. Innanzitutto, una barriera da superare, perché priva di fondamento, è l'opposizione tra attenzione ai bisogni della persona e apertura al "mercato", inteso come spazio nel quale misurarsi con le domande emergenti di servizio e con la capacità di scelta degli utenti e delle istituzioni che li rappresentano, senza ricercare protezioni. In secondo luogo, la logica di rete, fino a forme di aggregazione rispettose delle specificità, appare una strada obbligata per rendere sostenibili nel tempo le attività delle opere esaminate. Infine, altrettanto imprescindibile appare la ricerca di una partnership stabile con la pubblica amministrazione, non tanto per la sopravvivenza degli enti non profit, quanto per il valore aggiunto che essi portano, oltre che naturalmente agli assistiti, allo stesso impegno dell'amministrazione per gli scopi che le sono propri.

Organizzazione del volume

La prima parte del Rapporto presenta l'indagine quantitativa, consistente in un'analisi dei costi di produzione e della qualità percepita dei servizi. Tommaso Agasisti illustra gli obiettivi, la metodologia e il campione della ricerca sui costi (capitolo 1). Silvia Malpezzi, nei capitoli 2.1 e 2.2, mostra come il metodo di rilevazione e di analisi dei costi è stato applicato, rispettivamente, ai settori degli asili nido e dell'housing sociale. Nei capitoli 2.3, 2.4 e 2.5, Matteo Platti presenta i risultati relativi ai settori dell'housing universitario, delle residenze sanitario-assistenziali per gli anziani, della riabilitazione. Infine, nel capitolo 2.6, Tommaso Agasisti sintetizza le principali evidenze ricavate dall'analisi.

La seconda parte del Rapporto illustra i risultati dell'indagine qualitativa. Il capitolo 3 (Presentazione degli studi di caso), raccoglie le informazioni e le riflessioni raccolte attraverso le interviste ai responsabili di dodici organizzazioni non profit che in Italia offrono servizi sociali. Il capitolo 4 (Professionalità relazionale e mercato solidale), sintetizza la riflessione di Francesco Tanzilli sulle caratteristiche, i modi di intervento, i problemi e le prospettive che contraddistinguono le opere esaminate.

L'ultima parte del Rapporto offre alcune riflessioni e proposte. Innanzitutto, un importante esperto ha accettato di commentare i risultati del Rapporto. Nel capitolo 5, infatti, Francesco Forte si è concentrato sulla prima parte del Rapporto, mettendone in evidenza l'originalità e le possibili implicazioni in termini di finanza pubblica e organizzazione dei servizi pubblici alla persona. Inoltre, chiude il Rapporto una rassegna delle principali implicazioni della Ricerca per un percorso di rinnovamento dei servizi sociali nel nostro Paese (capitolo 6).