

Rapporto sulla Sussidiarietà 2009

SUSSIDIARIETÀ E... PUBBLICA AMMINISTRAZIONE LOCALE

Scheda riassuntiva

INTRODUZIONE

Il Rapporto sulla Sussidiarietà 2009 rappresenta la quarta tappa di un percorso che la Fondazione per la Sussidiarietà ha intrapreso per conoscere e far conoscere i contenuti e le dinamiche della sussidiarietà rispetto ai grandi temi della società italiana.

A partire dal 2006, l'educazione, le riforme istituzionali, le piccole e medie imprese e ora la Pubblica Amministrazione Locale sono stati indagati alla luce di questo principio, che si è rivelato un punto di riferimento ideale, efficace e innovativo per progettare un nuovo sviluppo basato sulla centralità della persona.

La sussidiarietà, oltre che un importante principio filosofico che mira a riconfigurare il rapporto tra Stato e cittadini, tra pubblico e privato, è destinata anche ad avere un impatto effettivo sui modi in cui il potere pubblico, ovunque esso si incardini, si mette in relazione con i propri cittadini e con le realtà associative che essi costruiscono.

Per identificare tale impatto concreto, il Rapporto sulla Sussidiarietà 2009 presenta un'indagine che raccoglie le risposte dei funzionari addetti ai servizi di welfare (dei Comuni italiani superiori a 10.000 abitanti) a domande relative sia al principio in generale sia a come esso è stato attuato nel settore di loro competenza.

Completa la ricerca un'indagine tra i cittadini volta a tastare il polso dell'utente medio a riguardo dei servizi sociali per comprendere quale sia la percezione che egli ha nel rapporto con l'amministrazione.

PERCHE' INDAGARE SU COMUNI e POLITICHE SOCIALI?

Si è indagato sui Comuni, perché essi sono il livello di governo più vicino ai cittadini (art. 118 Cost.), e sulle politiche sociali, per l'impatto di questo settore sul benessere delle persone e per l'evidenza empirica del valore della sussidiarietà in questo tipo di servizi. Inoltre, in questo settore, la sussidiarietà è ben conosciuta e vi è un buon tasso di applicazione da parte dei funzionari, anche per via di una legislazione molto favorevole a questo principio (legge 328/2000).

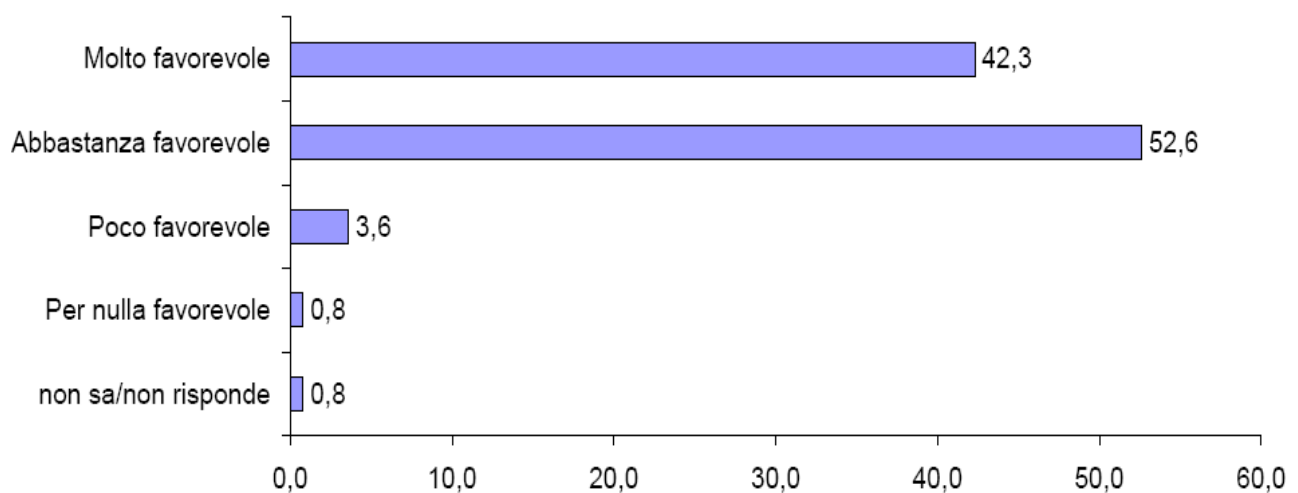
Sulle politiche sociali, forse più che su altri settori, si focalizza l'attenzione degli elettori ed è quindi importante che esse vengano gestite al meglio, in un'ottica di efficacia e non solo di efficienza, nel pieno rispetto di un corollario fondamentale della sussidiarietà, cioè la libertà di scelta. Se nel progettare i servizi alla collettività l'ente pubblico si muove mettendo al centro la persona e secondo principi "sussidiari", quali fiducia e responsabilità, è importante che si mettano in grado gli utenti di scegliere tra diversi fornitori, i quali offrano servizi differenziati sia quantitativamente che qualitativamente. Sostenere in senso sussidiario e non assistenzialista i cittadini significa aver a cuore primariamente la loro libertà di scelta.

A. INDAGINE SUI COMUNI

- **Unità d'analisi:** i Comuni italiani con oltre 10.000 abitanti e un campione dei Comuni più piccoli fra 5.000 e 10.000 abitanti per un opportuno confronto
- **Unità intervistate:** Segretari comunali o dirigenti dell'area delle politiche sociali
- **Base dati:** elenco dei Comuni sopra 5.000 abitanti estratto dal sito www.comuni-italiani.it
- **Struttura della rilevazione:** indagine censuaria (al netto dei rifiuti di partecipare all'indagine) dei Comuni sopra 10.000 abitanti, e campionaria per i Comuni fra 5.000 e 10.000 abitanti adottando un campione casuale stratificato in base alle macro-regioni (Nord-Ovest, Nord-Est, Centro, Sud e isole)
- **Numero di interviste realizzate:** 800 (di cui 665 per i Comuni con oltre 10.000 abitanti e 135 per i Comuni fra 5.000 e 10.000 abitanti)
- **Tasso di risposta:** 60% per i Comuni al di sopra dei 10.000 abitanti, 65% per i Comuni fra 5.000 e 10.000 abitanti

I PRINCIPALI RISULTATI

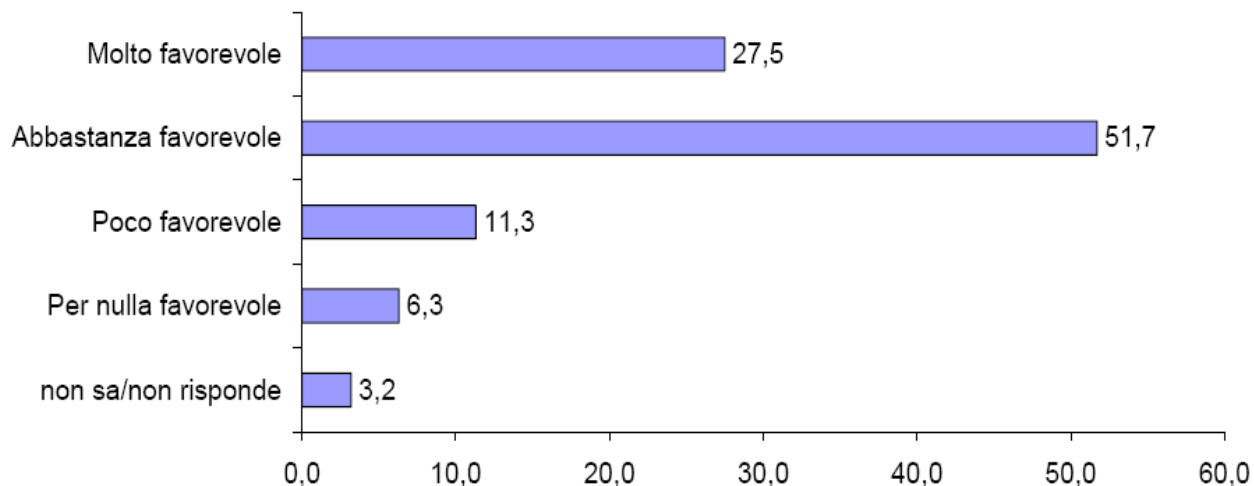
La sussidiarietà verticale riscuote un alto favore



Principali evidenze:

- Il grado di **favore alla sussidiarietà verticale è molto elevato per il 42%** dei Comuni ed è abbastanza elevato per il 53% con i giudizi sfavorevoli che superano di poco il 4%. Il dato è decisamente superiore a quello del 2006 sulle P.A. (molto o abbastanza favorevole era il 57% ma comprendeva tutte le P.A. incluso lo Stato) e supera anche il risultato dello scorso anno relativo alle imprese manifatturiere italiane dove i **molto o abbastanza favorevoli** erano al 90% circa contro il **95%** dell'indagine 2009.

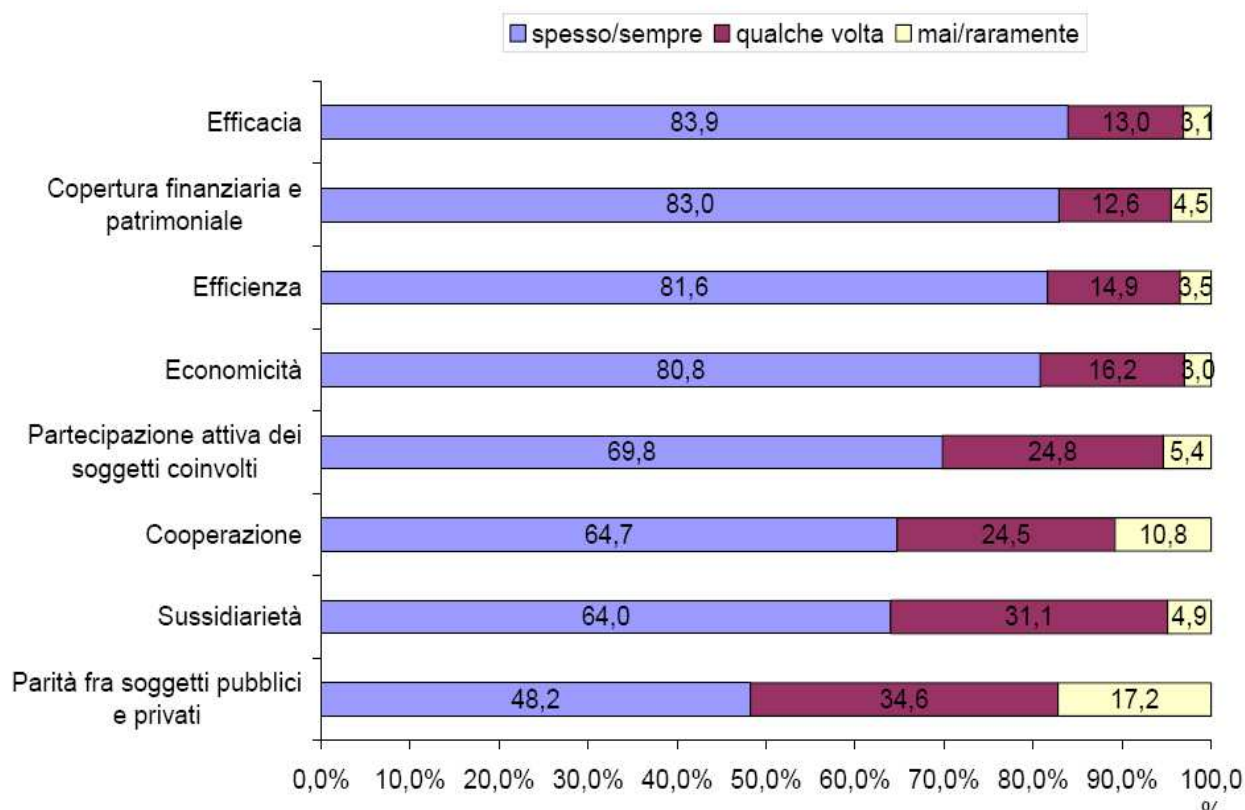
Minore favore verso la sussidiarietà orizzontale



Principali evidenze:

- Il grado di **favore alla sussidiarietà orizzontale** (delega della gestione di alcuni servizi pubblici a organizzazioni o consorzi senza fine di lucro) è sempre forte ma non di poco inferiore a quello della sussidiarietà verticale. I **molto favorevoli** passano infatti dal 42% al **27,5%** mentre gli "abbastanza favorevoli" sono sostanzialmente equivalenti a quelli della sussidiarietà verticale. Si registra pertanto un **79%** circa di **favorevoli** ma anche un 18% di contrari.

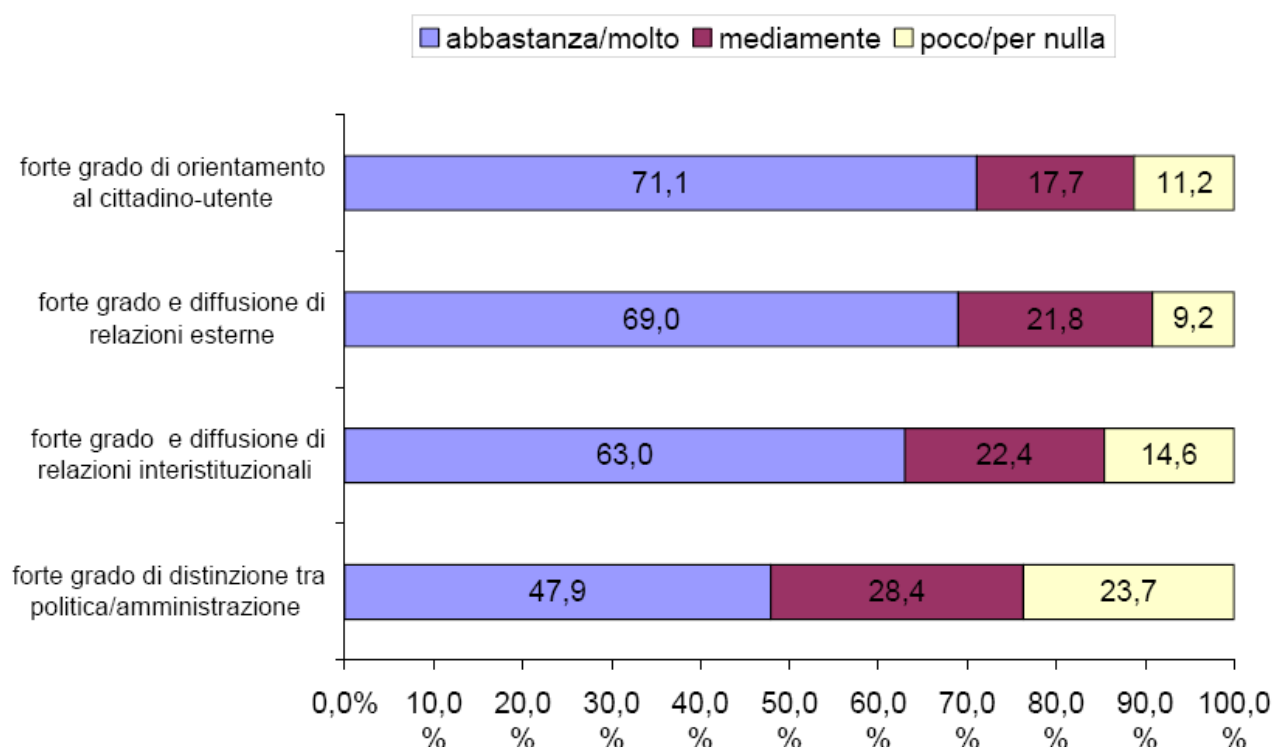
Efficacia, copertura, efficienza, economicità ai primi posti, meno utilizzata la sussidiarietà



Principali evidenze:

- I principi di esercizio più utilizzati sono quelli classici riguardanti **l'efficacia** (l'84% lo utilizza spesso o sempre), la **copertura finanziaria** e patrimoniale (l'83%), l'efficienza (81,6%) e **l'economicità** (80,8%). Principi più innovativi o di recente introduzione, pur raggiungendo percentuali molto interessanti, sono al di sotto rispetto a quelli classici ma il risultato è ragguardevole per quanto concerne la partecipazione attiva dei soggetti coinvolti (utilizzata spesso o sempre nel 70% dei Comuni sopra 10.000 abitanti) ed è piuttosto positivo anche per la cooperazione (65%) e la **sussidiarietà (64%)**. Meno indicata come utilizzo, anche alla luce della sua peculiarità, è la parità fra soggetti pubblici e privati indicata dal 48% degli intervistati nei Comuni sopra 10.000 abitanti.

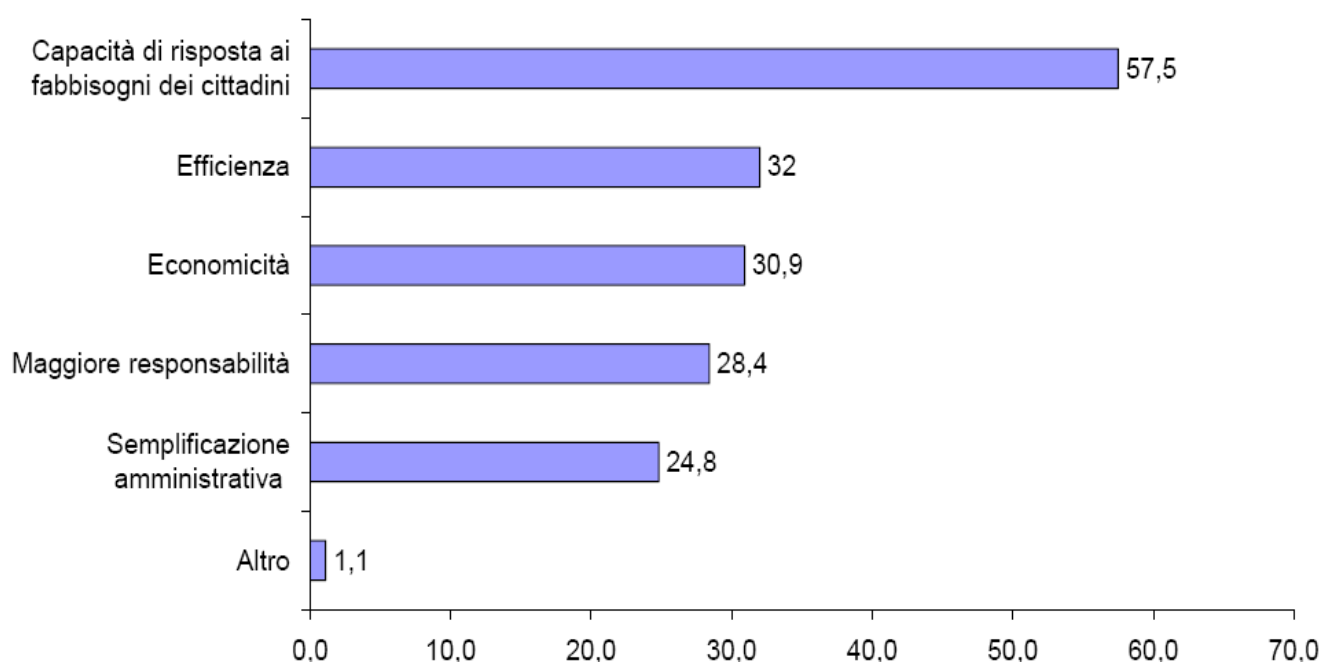
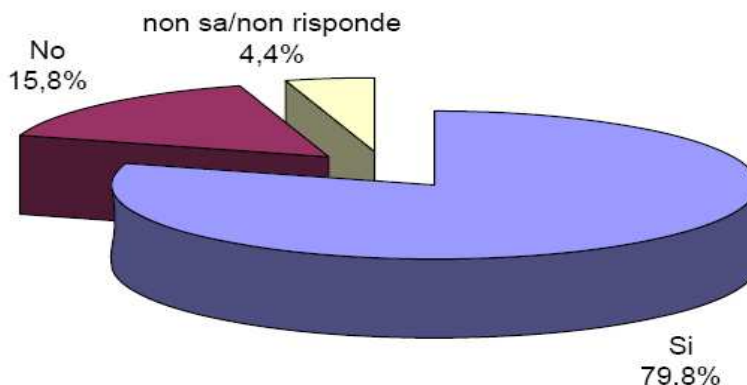
Livello di ricorso ai diversi approcci gestionali delle politiche sociali



Principali evidenze:

- **L'orientamento al cittadino** utente (presenza di carte dei servizi e della cittadinanza fra gli altri strumenti proposti) è sposato in maniera **abbastanza o molto forte** da oltre il **71%** dei Comuni italiani sopra i 10.000 abitanti.
- **Percentuali abbastanza elevate** riguardano il forte grado di diffusione di **relazioni esterne** (sussidiarietà orizzontale, collaborazione con corpi intermedi for e non profit) che il **69%** dei responsabili delle politiche sociali hanno valutato come presenti nella gestione di questo tipo di politiche.
- **Abbastanza forte** anche la percentuale di Comuni che fanno ricorso a un forte **grado e diffusione delle relazioni interistituzionali (63%)** mentre è un po' meno diffusa la distinzione fra gestione politica e amministrativa delle politiche sociali (48% è molto o abbastanza d'accordo con la reale distinzione fra politica e amministrazione mentre un 28% è mediamente d'accordo e il 24% poco o per nulla).

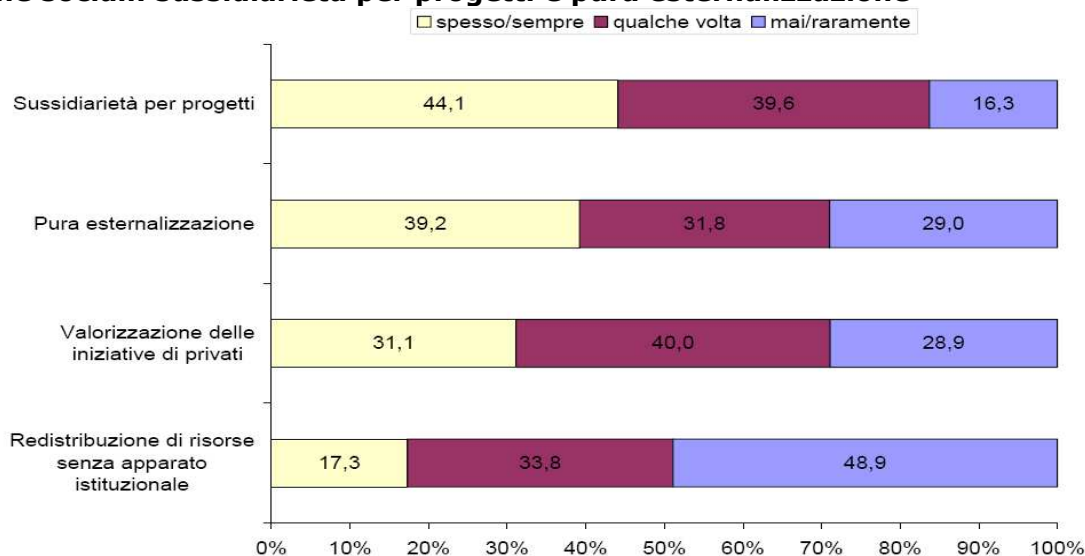
I vantaggi della sussidiarietà orizzontale



Principali evidenze:

- L'applicazione della **sussidiarietà orizzontale** sembra portare ancora **più vantaggi rispetto a quella verticale**. Si arriva a circa **l'80%** dei Comuni che parlano di chiaro vantaggio nell'applicazione della sussidiarietà orizzontale **contro il 75%** circa per quella verticale.
- In particolare sono i **Comuni del Nord-est** quelli che maggiormente riscontrano vantaggi nell'applicazione della sussidiarietà (**nell'87% dei casi**). Nord-Ovest con l'83% e Centro con circa l'81% si collocano a un livello intermedio mentre è decisamente **meno percepito** il vantaggio da parte dei Comuni di **Sud e Isole (71%)**.
- Anche per quanto concerne i **vantaggi della sussidiarietà orizzontale** prevale nettamente la **capacità di risposta ai fabbisogni dei cittadini**. Il **57%** circa dei Comuni ha indicato in questo aspetto il vantaggio più importante della sussidiarietà orizzontale e a seguire efficienza ed economicità con il 32% e il 31% assumono maggior importanza che nelle risposte sui vantaggi della sussidiarietà verticale.

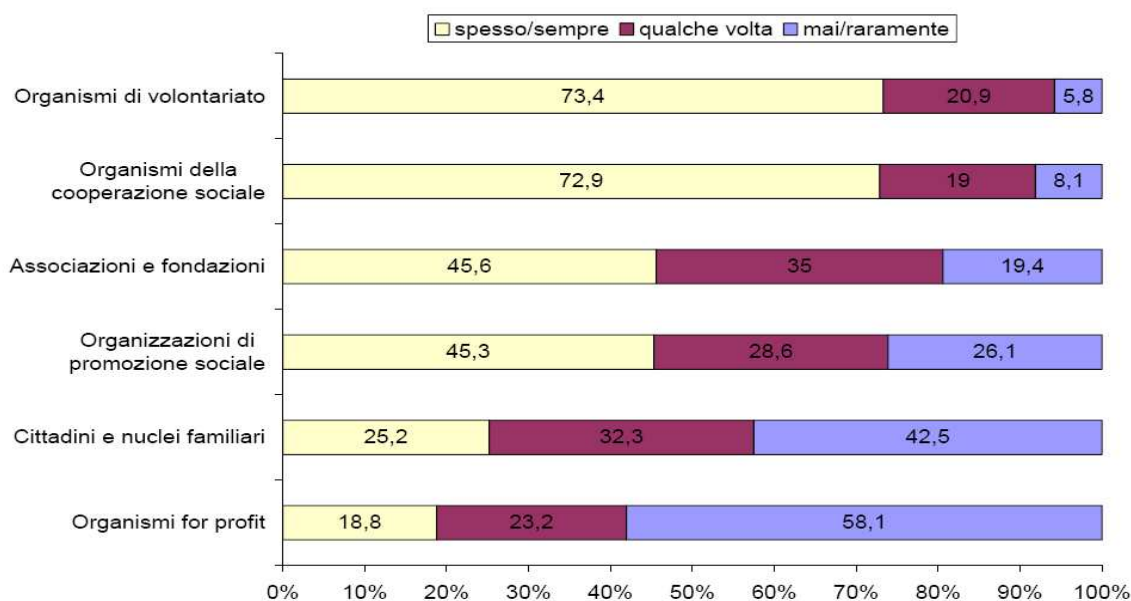
Tra le modalità più frequenti di attuazione della sussidiarietà orizzontale nelle politiche sociali: sussidiarietà per progetti e pura esternalizzazione



Principali evidenze:

- Nessuna delle modalità di attuazione della sussidiarietà orizzontale sembra aver avuto grossa diffusione
Le modalità più utilizzate risultano essere la sussidiarietà per progetti a cui hanno fatto ricorso più frequentemente il 44% dei Comuni e l'outsourcing con oltre il 39%. La modalità meno diffusa risulta essere la redistribuzione di risorse senza apparato istituzionale (17%).
- L'utilizzazione dell'outsourcing nelle politiche sociali risulta essere più diffusa nel Sud e nelle Isole e nel Centro (47%). Il dato più basso si registra invece nel Nord-Est (26%).
- Il ricorso alla valorizzazione delle **iniziative dei privati risulta essere maggiormente diffuso nel Nord-Est** (36%) e nel Centro (35%). Il dato più basso si registra invece nel Nord-Ovest con meno del 24%.
- La redistribuzione di risorse senza apparato istituzionale, risulta essere maggiormente utilizzata nel Nord-Est (21%) mentre il dato più basso si riscontra nel Nord-Ovest (meno del 16%).

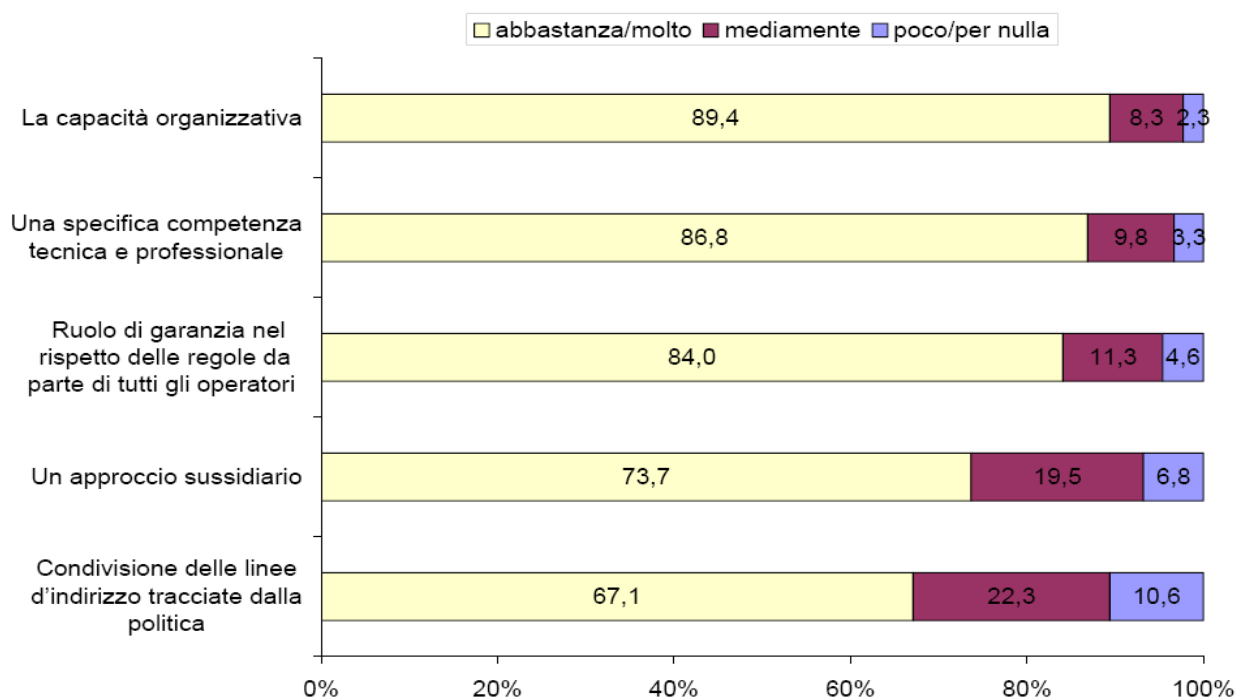
Nell'attuazione delle politiche sociali sono più frequentemente coinvolti volontariato e cooperazione, poco famiglie e organizzazioni for profit



Principali evidenze:

- Nell'attuazione delle politiche sociali i Comuni sembrano prediligere il coinvolgimento degli organismi di volontariato e della cooperazione sociale indicati da circa il 73% degli intervistati mentre mediamente diffuso è il coinvolgimento delle associazioni, delle Fondazioni e delle organizzazioni di promozione sociale (più del 45%).
- Ancora poco diffuso risulta il coinvolgimento di organismi for profit e dei cittadini che solo rispettivamente il 19% e il 25% dei Comuni dichiara di coinvolgere sempre o spesso nell'attuazione delle politiche sociali.
- Il maggiore coinvolgimento di tutti i soggetti del Terzo settore si registra sempre nel Nord-Est così come il livello più alto di coinvolgimento dei cittadini e dei nuclei familiari.
- Per contro il minore coinvolgimento del Terzo settore si registra al Sud e nelle Isole dove è invece più diffuso rispetto al dato nazionale il coinvolgimento degli organismi for profit.

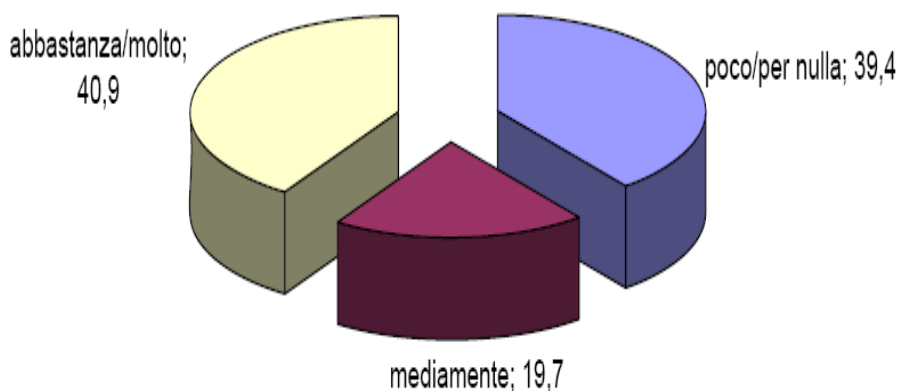
I fattori determinanti per l'efficacia delle politiche di settore: capacità organizzativa, competenza tecnica e professionale, rispetto delle regole ma nondimeno sussidiarietà



Principali evidenze:

- Tra i fattori considerati più importanti per il raggiungimento di risultati significativi e buone prassi nell'attuazione di politiche di settore troviamo al primo posto la capacità organizzativa giudicata molto o abbastanza importante da quasi il 90% dei Comuni. Seguono a breve distanza la competenza tecnica e professionale (87%) e il ruolo di garanzia (84%).
- Meno determinanti ma pur sempre rilevanti risultano l'approccio sussidiario (74%) e la condivisione delle linee di indirizzo della politica (67%).
- L'approccio sussidiario è ritenuto più importante nel Centro con oltre l'83% dei Comuni che lo considera un fattore molto o abbastanza importante. Buono il dato anche per quanto riguarda il Nord-Est (76,7%) e il Nord-Ovest (76,2%), mentre quello più basso si registra nel Sud e nelle Isole (69,4).

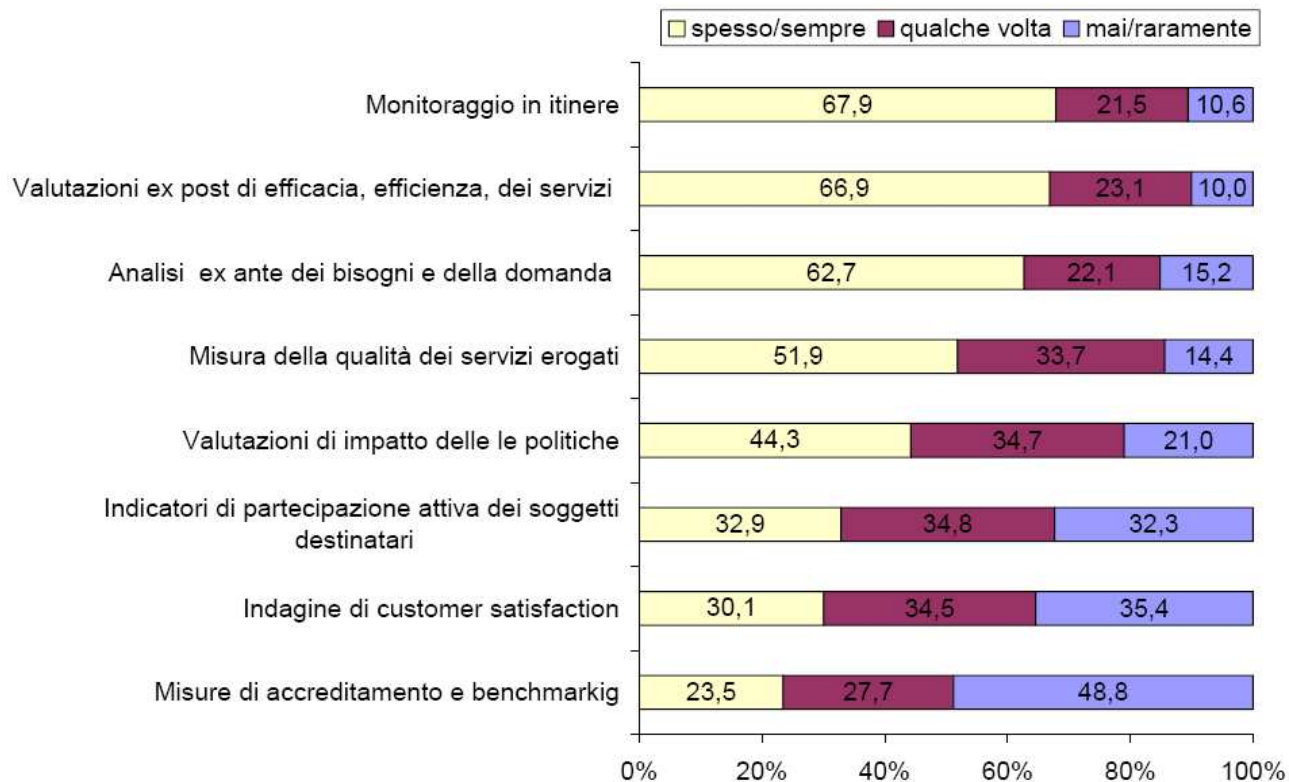
Giudizio sospeso sul federalismo fiscale: i favorevoli e gli scettici si equivalgono.



Principali evidenze:

- Sul federalismo fiscale, visto come un'opportunità per lo sviluppo delle politiche sociali, i Comuni si dividono nettamente tra quasi il 41% che risulta molto o abbastanza d'accordo e poco più del 39% che si dice per nulla o poco d'accordo.
- Il federalismo viene considerato in maniera maggiore **un'opportunità per lo sviluppo delle politiche sociali nel Nord-Est** dove quasi il 57% dei Comuni si dichiarano molto o abbastanza d'accordo. Il Centro e il Nord-Ovest presentano un dato simile (intorno al 43%) mentre **al Sud e nelle Isole si registra il dissenso maggiore con quasi il 50%** dei Comuni poco o per nulla d'accordo.

Gli strumenti di valutazione delle politiche sociali più diffusi sono analisi dei bisogni, monitoraggio e valutazione ex post degli interventi. Molto resta da fare sul versante dei cittadini (partecipazione e customer satisfaction)



Principali evidenze:

- Gli strumenti più utilizzati per la valutazione delle politiche sociali all'interno dei Comuni risultano il monitoraggio in itinere con quasi il 68% dei Comuni che dichiarano di utilizzarlo sempre o spesso, la valutazione ex post (67%) e l'analisi ex ante dei bisogni (quasi il 63%).
- Mediamente diffuse appaiono la misura della qualità dei servizi erogati (52%) e la valutazione dell'impatto delle politiche (44,3%).
- Gli strumenti meno diffusi risultano invece le misure di accreditamento e benchmarking dove meno del 24% dei Comuni dichiara di utilizzarle sempre o spesso, le indagini di customer satisfaction (30%) e gli indicatori di partecipazione attiva dei destinatari (33%).

COMMENTO ALL'INDAGINE SUI COMUNI

1. COME VIENE PERCEPITA LA SUSSIDIARIETA'

La presenza di dati normativi aperti alla sussidiarietà spiega, tra l'altro, come mai sia stata rilevata una eccellente conoscenza del principio da parte degli intervistati, molti dei quali – per la maggioranza laureati – svolgono la funzione di “dirigente dei servizi sociali” per un tempo compreso tra i 5 e i 20 anni. In particolare, oltre il 90% dichiara di conoscerlo e di praticarlo; nello spaccato per macroaree la punta massima si rinviene nel Nord-Est – 98,5% – per poi decrescere mentre si passa dal Nord al Sud, ove il principio è conosciuto dal 91% degli intervistati. Vi è infine da considerare come nel settore delle politiche sociali vi sia un consistente impiego di risorse pubbliche, che vengono per la maggior parte trasferite ai Comuni i quali poi si incaricano di organizzare o sovvenzionare i servizi; degno di nota il fatto che, oltre alle risorse trasferite, vi è una certa percentuale di Comuni (intorno al 7%) che utilizza risorse proprie.

Si tratta di una conoscenza non generica ma specifica e competente di tale principio. A fronte di domande precise circa il senso della sussidiarietà (“È favorevole a lasciar gestire servizi pubblici a organizzazioni senza fini di lucro...”) la risposta resta egualmente favorevole. Emerge altresì che, di fronte alla domanda in cui si chiedeva di indicare un sinonimo di sussidiarietà, la maggioranza degli intervistati ha fatto riferimento al termine “responsabilità” mentre al secondo posto si pone il termine “solidarietà” che in passato era invece il termine più spesso associato a sussidiarietà.

Va notato che, nel questionario, sono state somministrate domande riferite a tutta l'attività amministrativa svolta dall'ente indagando sull'utilizzo dei principi classici che la governano: efficacia, efficienza ed economicità. Le risposte hanno messo in luce come tali principi siano molto utilizzati: l'efficacia è utilizzata dall'83% degli intervistati, l'efficienza dall'81%, l'economicità dall'80%, peraltro con un tasso di utilizzazione minore al Sud (77%), cui si contrappone un utilizzo all'86% nel Nord-Ovest.

Ora, come si innesta la sussidiarietà in questo set consolidato di principi? **I dati rilevati mostrano che il principio è entrato a pieno titolo nella cultura dell'amministrazione;** detto principio, infatti, benché utilizzato a un tasso lievemente inferiore rispetto ai tre principi classici sopra menzionati, risulta ampiamente utilizzato. **Anche altri principi che appartengono all'area semantica della sussidiarietà sono molto utilizzati:** per esempio, la cooperazione tra pubblico e privato e tra livelli di governo viene utilizzata anch'essa al 64% (con un picco nel Nord-Est, che si posiziona al 71%), analogamente a quanto accade per la sussidiarietà, con ciò rendendo evidente come i due dati siano chiaramente coerenti l'uno rispetto all'altro; così come è interessante rilevare che la partecipazione attiva dei soggetti coinvolti è considerata un principio ancora più rilevante della stessa sussidiarietà.

Va però anche evidenziata una importante criticità emersa, su cui occorre che l'amministrazione possa mettere in atto processi di miglioramento della propria sensibilità sussidiaria. E, invero, se si coopera, non è detto che ciò avvenga su di un piano paritario; infatti, **il principio della parità tra pubblico e privato viene utilizzato solo dal 48% degli intervistati, con punte del 56% tra gli intervistati provenienti dal Nord-Est e dal Centro.**

2. CARATTERISTICHE DELL'AZIONE PUBBLICA

2.1. Le Reti

Entrando ora più nello specifico dell'indagine, occorre primariamente mettere in luce come i Comuni siano apparsi molto propensi a muoversi secondo logiche diverse da quelle classiche. Alle tradizionali modalità basate sulla gerarchia tra elementi diversi della struttura burocratica si vanno sostituendo forme più elastiche, basate sulla creazione di reti tra enti (sussidiarietà verticale) e di reti pubblico-privato, il che denota una notevole dinamicità e una spiccata sensibilità amministrativa verso l'innovazione.

2.2. L'approccio "citizen oriented"

Molto apprezzato e diffuso l'approccio "citizen oriented": il 71% dei funzionari intervistati dichiara di avere un'attenzione al cittadino abbastanza/molto alta, mentre solo l'11% dichiara di non averne pressoché nessuna. Se si scompone il dato di questa risposta, ovviamente cruciale per valutare l'attitudine sussidiaria della Pubblica Amministrazione, si rinviene che l'attenzione nulla ha un tasso crescente mentre si va dal Nord-Ovest (4,8 %) al Nord-Est (8,2%) al Centro (10%) al Sud (15%), il che parrebbe avallare la visione classica della nostra amministrazione, quella che vede un Nord evoluto e orientato all'Europa e un Centro/Sud arretrato.

2.3. La scarsa diffusione dei cd. "quasi mercati" (accreditamenti e vouchers)

Si è poi indagato su come si dà attuazione alla sussidiarietà nelle politiche sociali. Tra i meccanismi attuativi, si nota una scarsa diffusione dei meccanismi di tipo mercato; questo scarso ricorso a meccanismi di tal fatta è indicativa di un modo ancora parzialmente limitato di attuare la sussidiarietà. **Quando infatti si scende nel concreto e ci si chiede come sia possibile coniugare sussidiarietà e libertà di scelta, si nota come situazioni evolute come quelle proprie del Nord-Ovest, in cui il meccanismo dei vouchers che il cittadino può "spendere" in un mercato regolamentato dei servizi di welfare, cui si ha accesso tramite l'accreditamento di organismi pubblici, privati profit e privati non profit, sono poco diffuse.**

2.4. L'efficacia dei singoli interventi

Di grandissimo interesse i risultati ottenuti nella parte relativa alla valutazione delle singole politiche in termini di efficacia delle stesse. Rispetto a questa domanda, il questionario chiedeva di rispondere settore per settore (Famiglia, Infanzia, Anziani, Disabili, Dipendenze, Diritto allo studio, Formazione e lavoro, Sanità e assistenza, Casa ed emergenze abitative, Marginalità sociali e nuove povertà, Immigrazione e nomadi). Dalle risposte emerge che:

- Le **politiche più efficaci** sono state quelle messe in atto dagli intervistati nel settore della **cura agli anziani e nel sostegno all'infanzia**; sufficientemente efficaci anche le politiche a favore della disabilità
- Di medio livello, quanto all'efficacia, sono le politiche familiari, quelle a favore degli studenti "capaci e meritevoli ma privi di mezzi", quelle nel settore socio-sanitario e quelle volte a contrastare le nuove povertà
- Di livello medio-basso le politiche volte a contrastare le dipendenze, le politiche formative e di supporto al lavoro, le politiche per la casa e quelle a sostegno di immigrati e nomadi

Una domanda analoga, riferita agli stessi settori, era volta a documentare l'applicazione della sussidiarietà negli stessi ambiti. Questi i risultati:

- Gli ambiti di più intensa applicazione del principio di sussidiarietà risultano essere stati, nell'ordine: le politiche per gli anziani (74% degli intervistati ha applicato la sussidiarietà "spesso/sempre"), le politiche per l'infanzia e per i disabili (67%), le politiche familiari (62%), le politiche per il diritto allo studio (54%), le politiche a sostegno delle nuove povertà (49%) le politiche socio-sanitarie (48%)
- Le politiche a contrasto delle dipendenze, che sono state valutate tra le meno efficaci, hanno visto un livello scarsissimo di applicazione del principio di sussidiarietà (il 36% ha infatti dichiarato di non aver "mai/raramente" applicato tale principio); idem le politiche

formative e di sostegno al lavoro (33%), le politiche per la casa (30% – qui tuttavia il 37% dichiara di averle usate “spesso/sempre”) e le politiche a sostegno dell’immigrazione e dei nomadi (situazione analoga: 31% i “mai raramente” e 38% gli “spesso/sempre”)

Confrontando i risultati delle due serie di domande si riscontra una chiara relazione tra le politiche valutate come più efficienti e le politiche valutate come più sussidiarie.

2.5. I vantaggi e gli svantaggi percepiti della sussidiarietà

E, infine, se ci si interroga su quali siano i vantaggi che provengono dall’applicazione del principio di sussidiarietà, si rileva come, sempre in generale, che l’applicazione della sussidiarietà orizzontale (per il 79,8%) e di quella verticale (per il 74,9%) sono stati percepiti come vantaggiosi per l’ente. Si segnala nelle risposte come la sussidiarietà orizzontale sia stata percepita come vantaggiosa dall’86% dei Comuni del Nord-Est e solo dal 70% dei Comuni del Sud. Quanto alla sussidiarietà verticale, anch’essa viene percepita come vantaggiosa soprattutto nel Nord-Ovest (80%), per scendere lievemente nel Nord-Est (78%); al Centro i Comuni che ritengono vantaggiosa la sussidiarietà verticale sono il 74% mentre al Sud la percentuale si assesta al 70%.

Come si vede, anche in questo caso si conferma il trend discendente, mentre si passa dal Nord al Sud del Paese, fattore da tenere presente per dare una valutazione realistica dello stato dell’arte in termini di attuazione della sussidiarietà, con tutte le conseguenze che ne possono derivare rispetto all’efficienza dell’attività amministrativa e alla capacità di innovazione dell’amministrazione. Sempre relativamente alla scomposizione delle risposte, ma questa volta con riguardo alla dimensione dell’ente, va sottolineato come i Comuni con più di 200 dipendenti (il che corrisponde di solito a Comuni intorno ai 20.000 abitanti) trovano più vantaggiosa la sussidiarietà sia verticale sia orizzontale mentre Comuni più piccoli sono meno recettivi. Il che potrebbe confermare l’esistenza di problemi strutturali nel nostro Paese, in cui la struttura comunale, mai toccata da riforme e razionalizzazioni, soffre di una endemica crisi dimensionale, con Comuni mediamente troppo piccoli per attuare politiche innovative sufficientemente efficaci.

In concreto, **il vantaggio più segnalato derivante dall’attuazione del principio di sussidiarietà è l’incremento della capacità di risposta ai bisogni dei cittadini**, seguito dall’efficienza, dalla maggiore responsabilità, dalla semplificazione delle procedure e anche, seppur con tasso differenziato tra verticale e orizzontale, l’economicità della propria azione, mentre **le maggiori difficoltà nell’applicazione del principio sono da ricondursi non solo alla scarsità di risorse ma anche a una non sempre soddisfacente risposta della società civile** a partecipare attivamente all’attività amministrativa. Anche la società civile dunque deve porre in essere processi di crescita e di maturazione affinché la cultura della sussidiarietà e della responsabilità possa dare adeguati frutti.

2.6. Chi viene coinvolto dall’amministrazione?

La prima questione che ci si è posti riguarda i soggetti che vengono coinvolti nella attività amministrativa. In proposito, vi è una netta prevalenza degli organismi di volontariato e delle cooperative sociali, cui seguono gli organismi di promozione sociale, le associazioni e le fondazioni mentre raramente si riscontra un coinvolgimento diretto nelle politiche sociali di singoli cittadini e di singoli nuclei famigliari.

2.7. Come si viene coinvolti?

Le successive domande hanno avuto per oggetto le modalità di attuazione della sussidiarietà:

- esternalizzazione a privati
- sussidiarietà per progetti
- valorizzazione delle iniziative dei privati
- distribuzione di buoni, vouchers
- applicazione di detrazioni/deduzioni fiscali.

In modo simmetrico rispetto a quanto si è rilevato circa la creazione di quasi mercati, risulta assai scarsa quest’ultima modalità di attuazione della sussidiarietà; buoni e vouchers sono

assai poco diffusi, mentre si esternalizza molto o si chiede ai privati di fare progetti per partecipare a bandi. Si tratta di modalità poco sussidiarie; in particolare, con l'esternalizzazione, si rischia che sia il pubblico a sfruttare le capacità, gli slanci e i valori del privato, soprattutto del privato non profit, secondo una forma di "sussidiarietà alla rovescia" poco encomiabile.

2.8. Come vengono valutate le politiche sociali dall'amministrazione?

Il questionario indicava vari modi di valutazione delle politiche sociali per saggiarne il tasso di diffusione. Si può dire che tali strumenti, benché nuovi, sono usati forse di più di quanto si possa sospettare ma, certo, la strada da fare per avere un'amministrazione moderna, capace di valutare davvero per proprie politiche e di apprendere da tali valutazioni, è un obiettivo ancora lontano.

B. INDAGINE SUI CITTADINI

- **Unità d'analisi:** le famiglie possibili beneficiarie delle politiche sociali
- **Unità intervistate:** capofamiglia
- **Base dati:** Residential TELEXTRA aggiornato al 2008
- **Struttura del campione:** campionamento a due stadi – primo stadio (Comuni stratificati per provincia) – secondo stadio (famiglie scelte in base all'età del capofamiglia e alla regione di residenza)
- **Numerosità campionaria:** 800 unità
- **Tasso di risposta:** 69% **Errore:** 2,5% al 95%

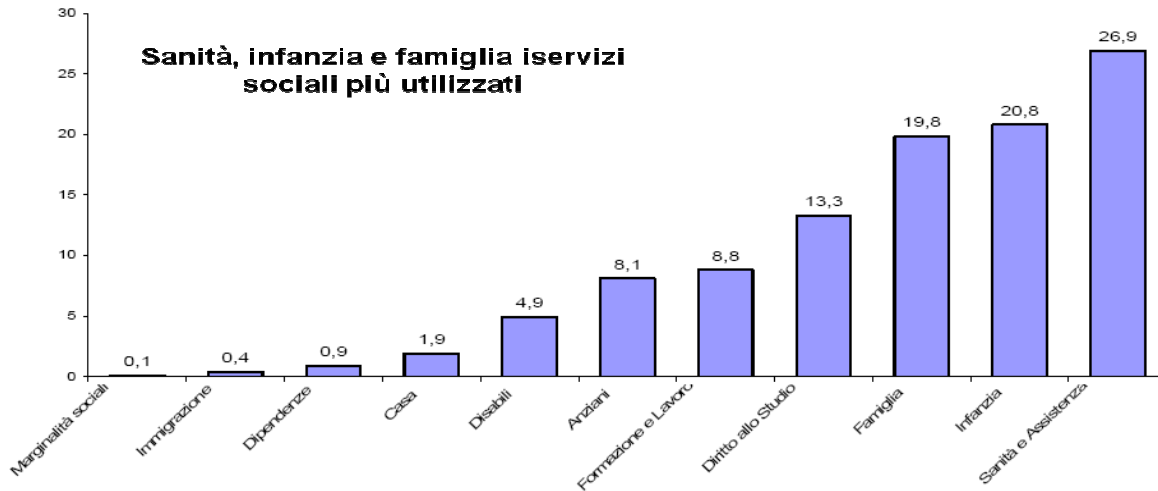
I PRINCIPALI RISULTATI

Buoni servizio: vicinanza degli enti locali ai cittadini. Le pagelle dei cittadini

Ripartizione	Nord-Ovest	Nord-Est	Centro	Sud	Isole	Italia	Risposte
Valutazione buoni servizio	8,57	6,67	10,00	6,63	7,40	7,32	5,10%
Percezione buoni servizio	7,39	7,57	8,34	7,88	6,61	7,67	91,10%
Prossimità al cittadino							
Regione	5,60	5,26	4,85	4,80	4,43	5,05	96,30%
Provincia	5,32	5,15	4,49	4,84	3,98	4,84	96,40%
Comune	6,84	7,20	6,05	5,78	5,33	6,32	98,10%
Valutazione dei servizi dei corpi sociali (enti, associazioni, fondazioni...)	6,87	6,69	6,71	6,69	6,52	6,72	86,60%

- La percezione sui buoni servizio da parte dei non utilizzatori è stata superiore alla valutazione degli utilizzatori (7,67 contro 7,32).
- A livello di aree geografiche, la valutazione è stata molto elevata al Centro e nel Nord-Ovest (meno nelle altre aree) mentre la percezione è stata migliore nel Centro (8,34) e nel Sud (7,88) mentre è stata decisamente più bassa nelle Isole (6,61).
- Relativamente al grado di vicinanza degli enti locali al cittadino il giudizio migliore lo hanno ottenuto i Comuni con un punteggio pari a 6,32 sempre in scala 1-10 mentre Province e Regioni non raggiungono la sufficienza (rispettivamente 4,84 e 5,05).
- I migliori giudizi sulle Regioni si sono verificati nel Nord-Ovest (5,6) e nel Nord-Est (5,26) mentre i peggiori si sono concentrati nelle Isole (4,43).
- A livello di Comuni e Province maggiore vicinanza è sentita al Nord ed in particolare nel Nord-Est per i Comuni (6,84 nel Nord-Ovest e 5,33 nelle Isole) e nel Nord-Ovest per le Province (media 5,32 contro il 3,98 nelle Isole).

L'utilizzazione dei servizi sociali

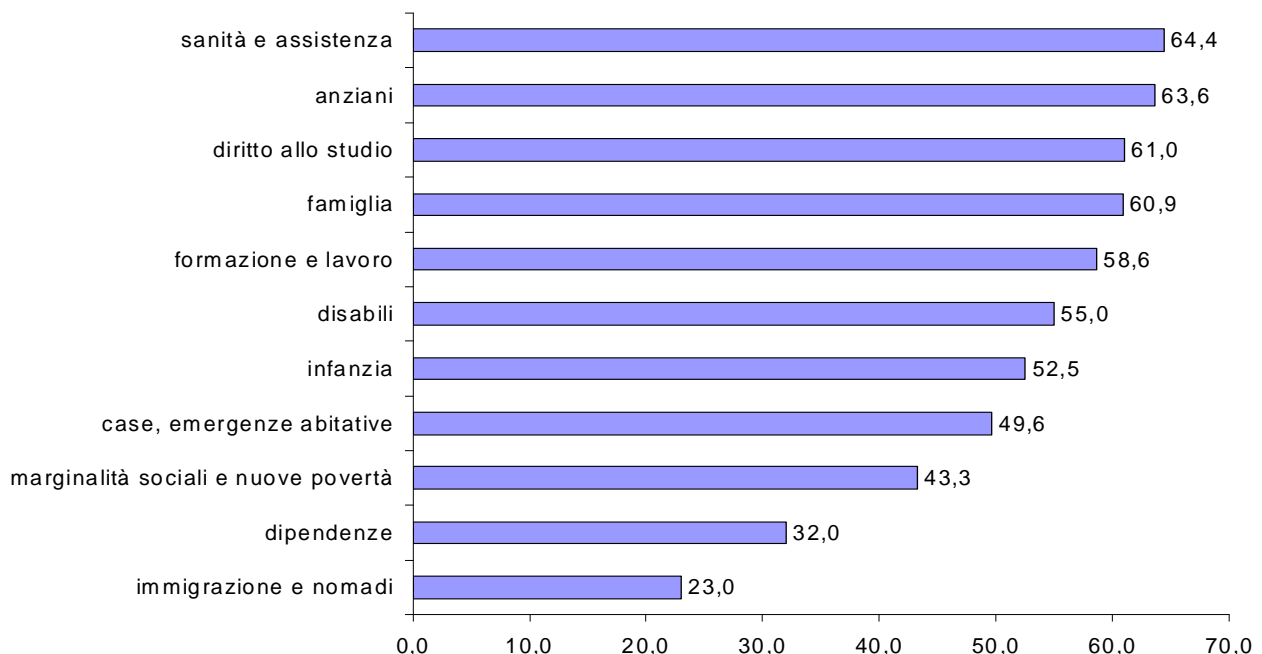


Principali evidenze:

- I servizi sociali maggiormente utilizzati da parte degli intervistati risultano essere quelli relativi alla sanità (27%), all'infanzia (21%) e alla famiglia (20%)
- Poco più del 13% ha utilizzato servizi relativi al diritto allo studio mentre rispettivamente quasi il 9% e l'8% ha utilizzato servizi relativi alla formazione e lavoro e agli anziani.
- Marginale l'utilizzo da parte degli intervistati di servizi relativi all'emarginazione sociale, all'immigrazione, alle dipendenze e alla casa.

L'importanza dei servizi sociali. Le pagelle dei cittadini

% di capofamiglia che hanno attribuito moltissima importanza ai diversi servizi sociali



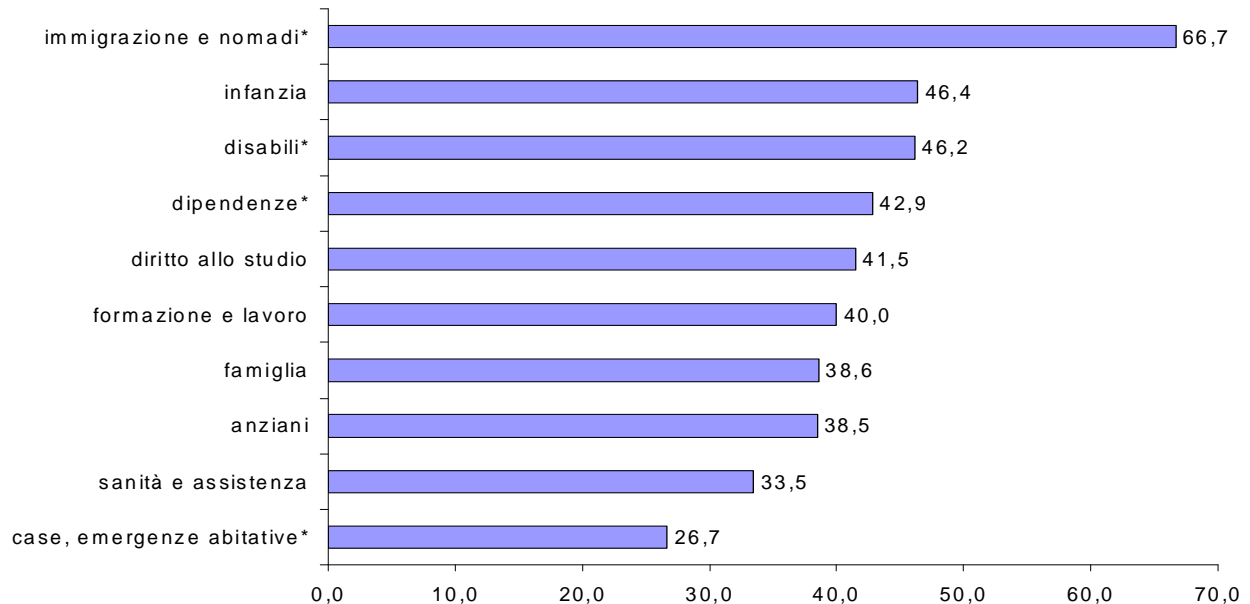
Principali evidenze:

- I capo-famiglia italiani hanno indicato nella sanità e nell'assistenza ed a seguire nei servizi agli anziani, i servizi sociali più essenziali.
- La percentuale di capofamiglia che hanno attribuito moltissima importanza a questi due servizi è rispettivamente del 64,4% e del 63,6%. Anche il diritto allo studio ed i servizi alle famiglie superano il 60% dei consensi.

- Le dipendenze col 32% e i servizi relativi agli immigrati ed il nomadismo col 23% sono ritenuti meno essenziali fra i capofamiglia italiani chiamati a rispondere sull'importanza dei diversi servizi sociali.

Qualità "fruita" dei servizi sociali. Le pagelle dei cittadini

% di capofamiglia molto soddisfatti dei diversi servizi sociali



Principali evidenze:

- Ai capofamiglia che hanno potuto testare la qualità dei servizi sociali (fruendone personalmente o a livello del proprio nucleo familiare) è stato richiesto un giudizio sul livello qualitativo del servizio.
- Non tutti i servizi, per via della loro specificità, hanno raggiunto un numero adeguato di risposte a livello del campione rappresentativo della popolazione italiana e fra questi i servizi per immigrazione e nomadismo, quelli ai disabili, quelli relativi alle dipendenze e quelli sulle case ed emergenze abitative.
- Fra i servizi a cui ha risposto un numero significativo di capofamiglia, la qualità maggiore è stata indicata per i servizi all'infanzia (46,4% di molto soddisfatti), per il diritto allo studio (41,5% di molto soddisfatti) e per la formazione e lavoro (40% di molto soddisfatti).
- Piace meno il servizio sanitario e l'assistenza che fanno registrare il 33,5% di capofamiglia molto soddisfatti.

Criteri per la valutazione delle politiche sociali. Le pagelle dei cittadini

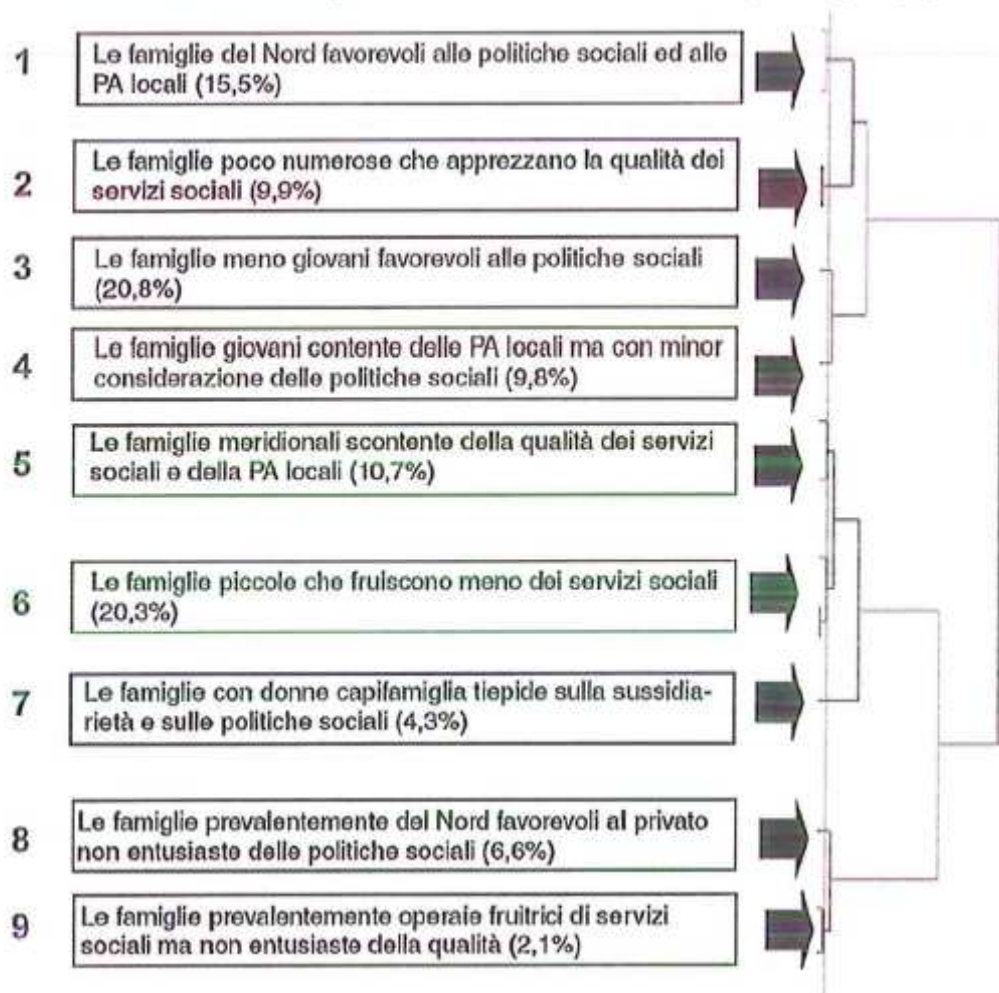
Classifica dei criteri di valutazione	
1 Semplicità procedure	6 Rapidità
2 Qualità servizi	7 Attenzione ai reclami
3 Cortesia impiegato	8 Personalizzazione dei servizi
4 Costo adeguato	9 Vicinanza uffici
5 Efficacia	

Principali evidenze:

- I criteri di valutazione che hanno raggiunto il maggior consenso sono stati la semplicità delle procedure, la qualità del servizio e la cortesia degli impiegati e il costo adeguato. Minori consensi si sono sottolineati per la vicinanza degli uffici e la personalizzazione dei servizi.

Analisi dei risultati per gruppi di famiglie

Il dendrogramma dell'analisi per gruppi



Principali evidenze:

- Dall'alto verso il basso il dendrogramma che sintetizza visivamente il nome delle classi di famiglie italiane pone in evidenza quattro gruppi (1-4) con un approccio e una percezione di P.A. locali, qualità dei servizi sociali e importanza delle politiche piuttosto positivo. I primi quattro gruppi costituiscono oltre il 56% delle famiglie italiane e vi sono almeno due gruppi favorevoli e contenti della vicinanza della P.A. locali (1 e 4), due gruppi su quattro che giudicano critiche le politiche sociali come importanza (1 e 3) e in opposto uno che le considera meno importanti (4) e infine un gruppo che esprime chiaramente un giudizio favorevole alla qualità delle politiche sociali (2).
- I gruppi più in basso nella rappresentazione grafica sono tendenzialmente meno contenti delle politiche sociali.
- Sono almeno due i gruppi che sono scontenti in misura più evidente della qualità dei servizi sociali (5 e 9, la somma è vicina al 13%) mentre sono tre i gruppi che valutano "meno centrali" le politiche sociali (4,7,8 somma pari al 20% circa).
- Un'altra dicotomia più evidente riguarda i gruppi che fruiscono evidentemente dei servizi sociali (9) e quello delle famiglie poco numerose meno aduse a ricorrervi (6). Non sempre il minor favore a giudicare importanti le politiche sociali corrisponde a un cattivo giudizio sulle P.A. locali ma semplicemente si motiva anche a una maggior propensione a ricorrere a servizi privati (giudicati migliori).

COMMENTO ALL'INDAGINE SUI CITTADINI

1. L'AMMINISTRAZIONE VISTA DAI CITTADINI

Sul fronte dei cittadini, una premessa si impone: solo il 18% degli intervistati conosce la sussidiarietà e tra costoro il 42,9% è laureato proveniente per il 25% dal Nord-Ovest e per il 22% dal Nord-Est. Questo dato può essere considerato da subito molto significativo proprio per quel tentativo posto in essere da anni in queste zone, e segnatamente in Lombardia, di proporre la sussidiarietà come valore di riferimento per le proprie politiche. Il resto del Paese rimanda una immagine in chiaroscuro, dove zone d'ombra e zone più luminose si alternano dando adito a "letture" di carattere disomogeneo. Nonostante la bassa percentuale riscontrata nella conoscenza del principio, va sottolineato come tra i conoscitori del principio, il 68,6% ne ha una immagine positiva, il 22,8% una indifferente e solo l'8,6% negativa.

Sul fronte della sussidiarietà verticale, alla domanda su quanto vicine sentissero gli intervistati le istituzioni locali (Regioni, Province, Comuni), si rileva, in estrema sintesi, come il Comune risulti l'ente percepito come il più vicino ai cittadini. Più in generale si può dire però che l'amministrazione è percepita più vicina al Nord mentre è percepita più lontana al Centro e alle Isole. Un fattore che "avvicina" cittadini ad amministrazione sembrerebbe essere la diffusione dei buoni servizio.

Che sensibilità mostrano gli intervistati rispetto alle politiche sociali?

Ancora a conferma della bontà delle scelte fatte in questo rapporto, il risultato rilevato dice che essi attribuiscono, in generale, una enorme importanza alle politiche sociali, soprattutto quelle che potremmo definire "tradizionali" (politiche per la famiglia, per l'infanzia, per gli anziani, per il diritto allo studio, per i servizi al lavoro); meno sensibili essi sono risultati rispetto alle politiche destinate a far fronte alla marginalizzazione (disabili, immigrati), politiche di contrasto alle dipendenze (65%) – forse ancora considerate un "vizio" più che una fragilità, immigrazione, rispetto alle quali soli il 48,9% ritiene che esse siano politiche sociali importanti. Gli intervistati hanno usufruito in misura diversa di tali politiche. Queste domande rivelano un aspetto molto interessante della struttura della nostra Pubblica Amministrazione: una altissima percentuale di intervistati dichiara di aver avuto come fornitore del servizio l'ente pubblico e sembrano essere tutti soddisfatti. Chi ha usufruito di politiche sanitarie e assistenziali, le ha ricevute principalmente dall'ente pubblico mentre i servizi "privati" sembrano essere pressoché inesistenti, in contrasto con i dati di settore, in cui la presenza del "privato" è tutt'altro che irrilevante.

Le politiche per l'infanzia e per la famiglia sono diffuse in misura di poco inferiore a quelle sanitarie e assistenziali; i cittadini sono mediamente soddisfatti mentre si riscontra una scarsa presenza del privato profit e ancor più scarsa presenza di enti non profit.

La percentuale di enti privati profit e non profit cresce negli altri settori (formazione e lavoro, anziani e disabili) e la soddisfazione degli utenti è leggermente inferiore a quella registrata per le altre politiche.

Quanto infine alle politiche per i disabili, qui solo l'82% sono fornite dall'ente pubblico mentre il 15,4% sono fornite da enti non profit e il 2,6% da enti profit. Nonostante questa discontinuità con le altre politiche circa i fornitori dei servizi, va messo in luce come la qualità venga percepita come abbastanza soddisfacente; la ritengono soddisfacente e molto soddisfacente il 33,3% e il 79,5%.

Quanto alle differenze tra utenti del Nord e quelli del Sud, quasi ovunque il Sud registra tassi di successo e di gradimento inferiori rispetto al Nord; tuttavia le differenze non sono così abissali come di solito si tende a far credere.

Un primo squarcio di questo panorama sembra mediare un visione piuttosto statica dell'utente medio dei servizi di welfare, assai diverso dal dinamismo che appare invece dalle interviste alla Pubblica Amministrazione, dove invece si riscontra una buona tensione all'innovazione e a incrementare l'efficienza.

A vivacizzare il quadro intervengono le domande conclusive, che hanno dato modo di offrire risposte sorprendenti. E, infatti, alla domanda se siano migliori i servizi erogati direttamente dallo Stato o quelli erogati tramite i corpi sociali, il 43% ritiene che siano migliori quelli forniti da corpi sociali, il 44,7% ritiene che siano uguali

mentre solo il 12,3% ritiene che siano peggiori. E, ancora, come giudizio sintetico, sta il fatto che l'83,5% degli intervistati ritiene che gli enti locali debbano aumentare l'utilizzo del principio di sussidiarietà nei servizi sociali.

2. LE PROSPETTIVE DI CAMBIAMENTO

Come dunque si può pensare a realizzare cambiamenti e innovazioni nelle nostre amministrazioni?

La prima serie di domande era incentrata sui cambiamenti organizzativi intervenuti in questi anni e sul loro influsso sull'efficienza dell'amministrazione. Le risposte hanno visto una netta prevalenza dell'obbligo di inserimento delle tecnologie informatiche come fattore di successo per l'azione amministrativa. Oltre a questo fattore, un elemento importante per la buona amministrazione si è rivelata la legge su procedimento amministrativo; emanata negli anni Novanta, essa ha consentito una maggior controllabilità dell'azione amministrativa; e in effetti lo stesso diritto di accesso agli atti che tale legge ha introdotto ha condotto la burocrazia a essere più attenta alle istanze dei cittadini, con un conseguente incremento delle democraticità della sua azione. **Tecnologia e democratizzazione dell'amministrazione sono stati dunque i più importanti fattori di successo della stessa; meno rilevanti invece i tanto enfatizzati interventi innovativi rispetto alla dirigenza, con un buon 22% degli intervistati che li considera "poco/per nulla" importanti.**

La seconda serie di domande era incentrata sul fattore umano nell'ambito della Pubblica Amministrazione; si richiedeva di indicare quali fattori abbiano consentito agli operatori della P.A. di raggiungere risultati significativi. Il fattore ritenuto più importante dalla maggioranza degli intervistati è stata la capacità organizzativa degli operatori (89,4%) seguita dalla competenza tecnica degli stessi (86,8%) e dal rispetto delle regole (84%). Soprattutto il primo – ma anche gli altri due – sono fattori che servono a fare del burocrate un centro di relazioni e a incrementarne quindi le capacità in quanto produttore non solo di azioni efficienti ma anche di reti relazionali significative.

La terza serie di domande mirava a dare una valutazione complessiva del principio di sussidiarietà. Benché relativamente nuovo, l'approccio sussidiario alle politiche ha guadagnato un posizione rilevante nell'ambito dei fattori di successo della Pubblica Amministrazione (73,7%); meno rilevante è risultata, invece, la capacità di condividere le linee di indirizzo tracciate dalla politica (67%).

Tutto ciò posto, che prospettive si aprono per la Pubblica Amministrazione Locale oggi (ma forse anche per la Pubblica Amministrazione in generale)? In un'ultima serie di domande si richiedeva infatti di indicare tra elementi dati, quelli che si ritenevano più decisivi per "un cambiamento in senso sussidiario della Pubblica Amministrazione". Tali elementi erano, nell'ordine:

- L'incentivazione della delegificazione e della semplificazione normativa
- Le regole di accesso al pubblico impiego
- Il rendere protagonisti cittadini e organizzazione sociali nei processi di valutazione della dirigenza pubblica e della qualità dei servizi
- Una riorganizzazione della P.A. per obiettivi da raggiungere in tempi certi

I consensi maggiori sono stati ottenuti dall'elemento "semplificazione" (78,4%) ma, anche in questa serie di domande, si è riscontrato un buon successo dell'elemento sussidiario (il protagonismo di cittadini e organizzazioni sociali). Il cittadino al centro dunque e amministrazioni che non sono chiuse in se stesse ma sono aperte alla società civile e ai propri "clienti". Tale elemento ha infatti ottenuto il 66,4% dei consensi, seguito dall'elemento "amministrazione per obiettivi" (60%) e solo da ultimo l'elemento "modifica delle regole di accesso al pubblico impiego": il 33% di intervistati che ha dichiarato essere questo elemento poco/per nulla rilevante.

CONCLUSIONI DELL'INDAGINE E GIUDIZIO SINTETICO

L'indagine ha evidenziato come la sussidiarietà si diffonda in misura sempre crescente all'interno dei Comuni pur non raggiungendo ancora a livello di principio di esercizio "generale" il peso di elementi come l'efficacia, l'efficienza, la copertura finanziaria e l'economicità.

Un discorso più approfondito e diverso riguarda invece l'approccio alle politiche sociali. In questo senso la sussidiarietà non solo permea approcci gestionali e meccanismi attuativi (diffusione di relazioni esterne o interistituzionali, attenzione al cittadino, meccanismi reticolari o esternalizzazione), favorisce il ricorso a soggetti esterni nella realizzazione delle politiche sociali ma arriva, come evidenziato dal modello, a garantire una maggiore efficacia delle stesse con una maggiore soddisfazione dei bisogni del cittadino.

L'indagine sulle famiglie ha confermato l'importanza del Comune come il soggetto considerato più vicino ai problemi dei cittadini e quindi più in grado di offrire le soluzioni più adeguate ai bisogni di questi ultimi.

Fra le aree d'intervento delle politiche sociali più importanti per le famiglie italiane sono emerse quelle relative alla Sanità e all'Assistenza e quelle relative a politiche più organiche sulla famiglia.

L'analisi per gruppi ha evidenziato come vi sia un 56% circa di famiglie che hanno un'opinione complessiva positiva sull'importanza delle politiche sociali e che comunque valutano positivamente la qualità erogata dalle Pubbliche Amministrazioni Locali.

Prima osservazione

Dall'indagine emerge chiaro il valore dell'azione della Pubblica Amministrazione Locale a sostegno della famiglia. Questo è un dato non secondario, visto che, come ha dimostrato un'altra indagine realizzata sulla povertà alimentare in Italia, la famiglia è il punto chiave del benessere della nostra società.

Questo tipo di interventi erogati dai Comuni e che riguardano per lo più servizi sanitari rivolti alla cronicità che il SSN non contempla, oppure l'assistenza ai disabili o ai minori, arrivando capillarmente sul territorio, sostengono la famiglia nella sua funzione di ammortizzatore capace di coniugare efficienza ed equità. In Italia, infatti, la famiglia è ancora il luogo in cui certe difficoltà legate all'età, alla disoccupazione, alla salute, vengono assorbite. L'esistenza di questa struttura ha permesso che il nostro Paese abbia risentito della crisi meno di altri. Tuttavia, mentre in altri Paesi come la Francia, politiche di sostegno alla famiglia più decise hanno consentito una relativa stabilità dei consumi interni, nel nostro Paese ciò non è accaduto, tanto che anche nei momenti di forte esportazione, il consumo interno è sceso.

Seconda osservazione

Tutto ciò però si scontra con una mentalità che vede il problema della P.A. come un problema di incremento delle capacità tecniche-professionali, se non morali, dei suoi operatori. Parole come "efficacia", "copertura finanziaria", "efficienza", "economicità" prevalgono su parole come "parità pubblico-privato", "sussidiarietà", "cooperazione", in una parola si fa fatica ancora a cogliere il nesso virtuoso tra sussidiarietà ed efficienza, elemento che, invece, in questa indagine emerge con decisione.

C'è un'idea negativa di persona e di iniziativa personale che impedisce di scoprire come, invece, le realtà di base più vicine al cittadino, quelle del privato sociale, sono ciò che nei fatti, rendono il welfare italiano ancora di valore e permettono di allargare l'intervento ai bisogni emergenti, anche perché a seguito della disgregazione familiare e sociale cui stiamo assistendo, sarà sempre più difficile individuare il bisognoso: la gran parte degli assistiti è gente ignota alla P.A., a cui la P.A. non arriva, perché non sa fare presente il suo bisogno o ha paura di farlo. L'utopia del grande welfare di Stato in una realtà come quella italiana, caratterizzata dalla forza dei legami personali (conseguenti a una certa idea di persona) – e dove quindi la mancanza di coesione implicherebbe una debolezza collettiva – e da una politica debole, non ci porterebbe altro che a una "americanizzazione" della società dove si è deciso di supportare solo una minima percentuale della popolazione, a cui si garantisce tutto, dalla salute all'istruzione, sulla base della sua capacità di successo.



Il cambiamento radicale che questo rapporto suggerisce è quindi di tipo culturale e riguarda un capovolgimento di mentalità: il cittadino, nelle sue forme sociali organizzate, deve essere al centro di un'azione efficace di risposta ai suoi bisogni di welfare. Non è un caso infatti che la parola "sussidiarietà" rimanga ignota a circa l'80% dei cittadini intervistati. Il lavoro è ancora lungo.