

# I servizi sociali di interesse collettivo: qualità del lavoro e qualità del servizio

## Sintesi

G. Olini, CISL, Rome

La Fondazione europea per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro è un organismo autonomo dell'Unione europea, istituito al fine di contribuire alla formulazione della futura politica in ambito sociale e correlata al lavoro. Maggiori informazioni possono essere reperite nel sito Internet della Fondazione al seguente indirizzo: <http://www.eurofound.ie/>

*Questa relazione è disponibile soltanto in formato elettronico e non è stata sottoposta alla normale procedura editoriale della Fondazione.*



FONDAZIONE EUROPEA  
per il miglioramento delle condizioni di vita e di lavoro

In Italia sta lentamente progredendo un approccio globale ai problemi dell' esclusione sociale. Molti fattori spiegano una carenza nel rispondere ai bisogni articolati verso più direzioni degli utenti dei servizi sociali: tra questi la limitatezza dei servizi di base e delle risorse dedicate, la debolezza della macchina pubblica, una definizione delle politiche tradizionalmente centralistica con una strumentazione indifferenziata. Oggi si sta cercando di recuperare il tempo perso, (si pensi alla riforma dei servizi all'impiego, della sanità e dell'assistenza), ma rimane un ritardo rispetto ad altre situazioni nazionali.

Le aree interessate dalla presente ricerca, i servizi per gli anziani che vivono soli, per i giovani in cerca di occupazione, per le persone con gravi problemi di apprendimento, sono essenziali nel definire una condizione di benessere sociale. In termini generali, la situazione italiana non è incoraggiante. L' offerta dei servizi per gli anziani è scarsa (solo il 20 % dei comuni ha attivato servizi di assistenza domiciliare) e non omogenea a livello nazionale, con carenze più forti al Sud. Il sistema dei servizi per l'impiego ha richiesto una completa ricostruzione, non ancora completamente attuata; sono carenti i collegamenti tra scuola e lavoro per i giovani e mancano del tutto gli strumenti per la parte più a rischio di esclusione sociale, cioè per i giovani che, oltre alla mancanza di lavoro, hanno condizioni psico-sociali problematiche. Anche le opportunità di soggetti con disabilità mentale di essere avviati ad un centro di formazione professionale, ad una cooperativa sociale oppure ad un centro diurno sono limitate.

Ma, rispetto ad una situazione complessivamente non esaltante, emergono comunque interessanti esperienze, che possono costituire importanti punti di riferimento. La ricerca ha analizzato nove buone pratiche nelle tre aree, per far emergere l'evoluzione dell'intervento e gli elementi di trasferibilità in altri contesti. Nell'individuazione ci si è attenuti al criterio scelto dalla Fondazione di Dublino, che è quello di un'ampia capacità di risposta ai bisogni degli utenti attraverso l' integrazione dei servizi ed il coordinamento degli attori.

In estrema sintesi le esperienze esaminate e le ragioni per le quali esse appaiono particolarmente significative sono:

### **Anziani che vivono soli**

- *I servizi sociali alle persone anziane in difficoltà nel comune di Bologna* per l'ampiezza dei servizi offerti; l'integrazione tra il sistema socio-assistenziale e quello sanitario, sia dal punto di vista strutturale che procedurale; il coordinamento tra i soggetti pubblici operanti nell'area, attivato attraverso l'accordo di programma; il ruolo del terzo settore e dei privati accreditati; l'istituzione, in ogni quartiere, di punto unificato di accesso alla rete dei servizi integrati socio-sanitari;
- *L'esperienza "Estate Serena" della Provincia Autonoma di Bolzano* volta a diversificare l'offerta di servizi, ampliandola e specializzandola in determinati periodi dell'anno, per tener conto di nuove tipologie di bisogni e della loro variabilità nel tempo.
- *Il Piano di Zona dell'Agro nocerino-sarnese* (area nord - occidentale della provincia di Salerno) quale prima esperienza nel Mezzogiorno di programmazione sovracomunale basata su una rete e su progetti che coinvolgono tutti gli attori che operano nei servizi alla persona con l'integrazione tra servizio sociale e sanitario, tra servizi istituzionali e comunità locale, tra soggetti pubblici, privati e del privato sociale e che coinvolgono il volontariato socio-assistenziale.

## Giovani in cerca di occupazione

- *L'Agenzia del Lavoro della Provincia Autonoma di Trento*, dove sin dal 1983 si è sviluppata rispetto al contesto nazionale un'esperienza innovativa di politica attiva del lavoro per sottrarre i servizi all'impiego dall'approccio burocratico, con iniziative sulla formazione professionale e l'orientamento professionale ed il coinvolgimento delle parti sociali anche nella programmazione pluriennale degli interventi;
- *La Società per l'Imprenditorialità Giovanile (Ig)* per i servizi, in prevalenza nel Mezzogiorno e nelle aree depresse, per la creazione d'impresa, l'animazione territoriale, la formazione per organismi pubblici e privati, che si occupano di giovani. IG è un integratore di una rete di competenze professionali e relazionali;
- *L'Associazione La Tenda - Centro di Solidarietà di Salerno* per gli interventi di prevenzione del disagio giovanile e di reinserimento di giovani in difficoltà. A questo fine sono coinvolti altri attori locali ed è attivato un sistema integrato di inserimento al lavoro di categorie svantaggiate che mette insieme l'intervento sia pubblico che privato.

## Persone con disabilità' mentale

- *Il Centro Socio Educativo (Cse) di Lissone (Milano)* per l'azione di recupero socio educativo di persone con grave handicap mentale attraverso una spiccata integrazione tra servizi pubblici, privati e del privato sociale; l'offerta integrata di servizi educativi, sanitari, assistenziali e relazionali; l'elaborazione di progetti riabilitativo-formativi individualizzati per ogni utente; il ruolo trainante del gruppo delle famiglie degli utenti, coinvolto pienamente e a diversi livelli nell'attività del Centro; la forte motivazione ed identificazione del personale addetto, sostenuto da un continuo processo di formazione;
- *Il Centro di Formazione Professionale Capodarco di Roma*, che costituisce una realtà di riferimento nazionale per la formazione professionale a persone con problemi di apprendimento, per l'alto tasso di innovazione nelle metodologie sperimentate, per l'attenzione ad una pluralità di figure a rischio di emarginazione, per i collegamenti con le realtà produttive;
- *Il Sil - Servizio Integrazione Lavorativa "Alto Vicentino"* di Thiene per la chiarezza del modello organizzativo, che ha come obiettivo quello di mediare tra le persone svantaggiate e il sistema produttivo, legando gli interventi riabilitativi e formativi con quelli destinati all'occupazione. L'esperienza si segnala anche per il largo coinvolgimento dei soggetti istituzionali e delle forze economiche e sociali e l'appartenenza ad un sistema a rete.

Per inquadrare tali esperienze si sono descritti i cambiamenti del sistema di protezione sociale in Italia, che costituiscono fattori di tensione e di evoluzione. In estrema sintesi questi riguardano:

- cambiamenti di natura demografica ed economica.
- il decentramento istituzionale.
- il ridimensionamento del ruolo pubblico nell'erogazione dei servizi.
- i vincoli di finanza pubblica ed insieme la pressione sulla domanda dei servizi, che portano a ricercare un aumento dell'efficienza delle strutture erogatrici, anche pubbliche, attraverso l'aziendalizzazione, e un ampio ridisegno organizzativo sul territorio.

- l'introduzione della competizione tra i soggetti erogatori per assicurare l'economicità della prestazione.
- le trasformazioni del rapporto di lavoro degli addetti.

La ricerca ha analizzato le caratteristiche dell'occupazione e le condizioni di lavoro nelle nove buone pratiche e, in particolare, in due casi di studio (Bologna e il CSE di Lissone). Emerge che le cooperative sociali rappresentano sicuramente la forma più tipica di flessibilizzazione del lavoro in Italia nel settore dei servizi sociali, con un costo del lavoro più basso rispetto a quello dei dipendenti pubblici. Nelle esperienze osservate si può rilevare che sono migliorate negli ultimi anni la professionalità degli addetti e l'efficacia degli interventi, ma vi è un forte dualismo nelle condizioni di lavoro tra i pubblici dipendenti e i soci delle cooperative. Questi ultimi appaiono svantaggiati per l'incertezza relativa alla stabilità del lavoro, connessa al sistema delle gare di appalto, e per i più bassi livelli salariali.

Nel definire la qualità del servizio è decisivo il modo con cui il fattore lavoro si integra nell'organizzazione dell'attività. Nei servizi esaminati vi è un largo ricorso al lavoro di gruppo per aumentare l'efficacia dell'intervento in organizzazioni sufficientemente snelle, in cui direzione ed esecuzione non sono troppo distanti. La percezione di svolgere un lavoro importante, l'orgoglio di un'attività utile agli altri mantiene elevata l'identificazione degli addetti con il proprio lavoro. Nei casi che si sono studiati, per ottenere un servizio di qualità, viene richiesto al lavoro impegno, coinvolgimento, cooperazione e soprattutto intelligenza, ma non livelli più complessi di partecipazione.

Ma va evitata la contraddizione tra forte coinvolgimento emotivo nel lavoro ed insoddisfazione per aspetti importanti della propria condizione. Per rafforzare la sostenibilità nel lungo periodo della qualità del servizio, le parti dovrebbero, perciò, ricercare un giusto equilibrio tra flessibilità e sicurezza. Si tratta di conciliare i meccanismi di mercato con una prospettiva di relativa stabilità che consenta a fornitori e addetti di muoversi in un orizzonte di medio – lungo periodo. Occorre contrastare la forte perdita di capacità umane e professionali, dando più opportunità a modificare l'impegno lavorativo nel corso del ciclo di vita; rafforzare l'impegno sulla formazione; evidenziare l'utilità, l'importanza e la responsabilità del lavoro degli addetti; negoziare strumenti per la partecipazione; legare la remunerazione degli addetti alla quantità, qualità, economicità dei servizi.

La qualità del servizio va costantemente monitorata. Nei casi studiati uno strumento molto utilizzato è l'indagine sulla soddisfazione degli utenti, che dà esiti generalmente molto favorevoli. Si tratta, comunque, di uno strumento che, per gli stessi fornitori del servizio, non dà risultati pienamente rispondenti alla realtà. Il sindacato dei pensionati critica l'eccessiva importanza data a tale criterio, che andrebbe bilanciato dal giudizio sulla qualità del servizio espresso dagli operatori e dal raggiungimento degli obiettivi rispetto ai singoli utenti. Gli osservatori privilegiati ritengono ci sia ancora un forte deficit di "cultura contrattuale" per la verifica del rapporto fra costi e qualità dei servizi nelle gare di appalto.

La possibilità di rispondere a bisogni diversificati è legata alla capacità di far dialogare e integrare servizi, che fanno capo a soggetti diversi, con forma giuridica, organizzazione, filosofie di azione, localizzazione eterogenee. E' il lavoro di rete, che consente di utilizzare competenze e specializzazioni diversificate, nella consapevolezza che nessuna struttura riesce da sola a rispondere all'insieme dei bisogni. Non è un problema puramente organizzativo, ma coinvolge l'attitudine a non lavorare in isolamento. In termini generali la capacità in Italia di

lavorare in termini di integrazione è scarsa, prevalendo una logica di verticalità. Il problema è quindi quello di rivedere il disegno complessivo per aiutare la collaborazione tra servizi e soggetti. Come pure di aiutare il più ampio trasferimento di esperienze, prassi e conoscenze. Sulla scia dell'articolo 137 del Trattato di Amsterdam, occorre promuovere lo scambio di esperienze di informazioni e migliori prassi tra gli stati membri nei servizi sociali, promuovere approcci innovativi e valutare le esperienze fatte. E' lecito immaginare che, pur restando agli stati membri il compito di elaborare politiche di integrazione sociale, l'intervento comunitario possa assumere le forme di un coordinamento delle azioni sul modello di quello per l'occupazione.

Le esperienze esaminate nella ricerca presentano alcune risposte al problema del rafforzamento dell'utente. Tutte le iniziative a contenuto formativo nell'area dell'handicap mentale prevedono periodici incontri degli educatori con le famiglie per la verifica dei percorsi e per l'informazione sui programmi. Nelle tre buone pratiche per i giovani in cerca di occupazione è largamente utilizzata la figura del tutor. In altri casi vi è il coinvolgimento delle associazioni di volontariato, spesso promosse da utenti o famiglie di utenti, nella promozione o nell'erogazione del servizio. Si dimostra inoltre che il rafforzamento dell'utente è tanto più efficace quanto più si appoggia ad una solida struttura associativa di conoscenze e professionalità. Nella pianificazione del servizio quest'opera è svolta attraverso la concertazione locale ed il ruolo delle parti sociali. Vanno rafforzati la concertazione territoriale e l'associazionismo. La rappresentanza indiretta dei sindacati e delle parti sociali va accompagnata da un'espressione di associazionismo giovanile, che sfugga alla cooptazione politica. Il rafforzamento dell'utente deve puntare anche ad un'area attualmente scoperta, che è quella della mediazione tra singolo e mercato.

Nella realtà italiana, in cui il peso della cura di persone in situazione di disagio è spostato sulla famiglia e, quindi, prevalentemente sulle donne, il rafforzamento dei servizi sociali costituisce oggettivamente un consolidamento del ruolo di queste nella società. Ma anche la forte presenza femminile nei servizi sociali di interesse collettivo sia come utenti, che come addette, rinvia alla problematica di genere. Le decisioni rispetto alle risorse destinate, all'assetto istituzionale, alle modalità organizzative trovano le donne come i soggetti più esposti su entrambi i fronti. I casi che sono stati studiati presentano qualche elemento di conforto riguardo ad una presenza non subalterna delle donne, con un buon livello di professionalità, coinvolgimento ed interesse per la formazione continua. Per rafforzare questo dato risultano essenziali strategie sul mercato del lavoro che consentano la flessibilità degli orari anche a vantaggio degli addetti e politiche favorevoli alla famiglia, che portino ad una crescita del tasso di attività femminile e alla riconciliazione tra lavoro e vita familiare per uomini e donne.

L'area dei servizi sociali di interesse collettivo costituisce un settore ad alta intensità di occupazione, con importanti possibilità di creazione di impiego. Il Libro Bianco di Delors vi aveva visto uno strumento di competitività e una chance per l'occupazione. Secondo alcune stime la capacità di creare occupazione in Italia attraverso tali servizi è rilevante. Vi è, infatti, un'elevata domanda potenziale insoddisfatta, ma anche forti ostacoli, sia dal lato della domanda che da quello dell'offerta, che impediscono lo sviluppo di nuove attività. E' necessario un intervento pubblico che punti sull'irrobustimento dei mercati con azioni di sostegno alla domanda e di promozione dell'offerta capaci di rafforzare il mercato. Tra le prime la corresponsione di vouchers al consumatore che, modulati in ragione delle condizioni di bisogno e della capacità di pagare, coprano una parte variabile del prezzo del servizio; l'incentivazione della domanda da parte di associazioni tra utenti; la fissazione di standards

qualitativi dei servizi a garanzia dell'utenza. Dal lato dell'offerta l'attivazione di servizi reali (di tipo informativo e formativo) e finanziari alle nuove imprese ed alle organizzazioni no-profit nel settore; riduzioni degli oneri sociali sul lavoro e sistemi semplificati di pagamento; l'accesso ad un'ampia strumentazione contrattuale nei rapporti di lavoro e nelle forme di orario che consenta un migliore incontro tra domanda ed offerta.

Il sostegno pubblico alla costruzione di nuovi mercati determina nell'immediato un aumento della spesa pubblica, ma richiede sforzi decrescenti per le maggiori entrate fiscali e i minori oneri legati alla crescita dell'occupazione. Inoltre la maturazione dei mercati permette una riduzione progressiva delle dosi di spesa pubblica necessarie per la fase di attivazione. In numerose stime condotte in vari paesi europei il rapporto costo efficacia per posto di lavoro creato dai servizi sociali risulta perfino più favorevole di quello degli investimenti pubblici.