



Rapporto sulla sussidiarietà 2013/2014: **“Sussidiarietà e... qualità nei servizi sociali”**  
A cura della Fondazione per la Sussidiarietà in collaborazione con il Politecnico di Milano

## Scheda del Rapporto

### Il perché della ricerca

Ha ancora senso opporre il pubblico e il privato nel welfare? Qual è il ruolo della sussidiarietà in questo settore? Per rispondere a queste domande, la Fondazione per la Sussidiarietà ha realizzato, in collaborazione con il Politecnico di Milano, il suo annuale Rapporto sulla Sussidiarietà sul tema “Sussidiarietà e... qualità nei servizi sociali”, che affronta i temi dell’efficienza e della qualità dei servizi 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 che nascono “dal basso”.

### La principale indicazione emersa

Dal Rapporto emerge che non ha più senso opporre gestione pubblica e gestione privata nei settori del welfare e che, tenendo conto di efficacia, efficienza e qualità dei servizi, la prospettiva migliore è quella di una loro complementarietà.

Infatti, i risultati presentati nella prima parte del Rapporto dicono che, a parità di qualità percepita dagli utenti delle strutture pubbliche e non profit esaminate, queste ultime risultano più efficienti. Mentre, la seconda parte del Rapporto mette in luce, con un’indagine qualitativa, le caratteristiche delle organizzazioni private senza fini di lucro che ne decretano il successo.

La sussidiarietà quindi si presenta come un reale e potente alleato dello Stato nell’assolvimento di una parte cospicua, e centrale, delle sue funzioni.

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 di valutazione che permettano di avere indicazioni chiare su qualità ed efficienza dei servizi e di allocare le risorse di conseguenza.

### Obiettivo

Il Rapporto intende offrire uno strumento utile ai decisori e ai gestori delle organizzazioni che vogliano valutare e migliorare l’efficienza e l’efficacia dei servizi.

Propone per questo un'impostazione metodologica per la raccolta e l'analisi dei dati che può essere utilizzata per realizzare un benchmarking tra erogatori dei servizi (pubblici o privati che siano), utile strumento per migliorare il loro operato e avere maggiore trasparenza sui costi sostenuti e sui risultati ottenuti.

### **Struttura del Rapporto**

Il Rapporto consiste di due parti: la prima contiene un'analisi dei costi di produzione di alcuni servizi di welfare (housing universitario, asili nido, cura degli anziani, riabilitazione, housing sociale), con un confronto tra organizzazioni pubbliche e organizzazioni private non profit e un'analisi della soddisfazione degli utenti; la seconda parte presenta i risultati degli studi di caso su alcune realtà del privato sociale con l'obiettivo di approfondire caratteristiche e modi di intervento di questo tipo di realtà il cui ruolo è così rilevante nei settori esaminati.

### **Specificità del Rapporto**

Il Rapporto offre 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. E' importante ricordare a questo riguardo che, 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, di analisi di efficienza "micro" (ovvero a livello delle singole organizzazioni) e metodologie condivise per la loro valutazione.

### **Il metodo**

A partire dai costi rilevati per natura (così come riportati nei conti economici delle organizzazioni), si è proceduto ad una loro allocazione tra le diverse attività che vanno a costituire un servizio. Il metodo usato è l'Activity Based Costing. Quello che viene identificato è il "costo pieno", ottenuto come somma di costi diretti (relativi all'erogazione del servizio) ed indiretti (per l'amministrazione, le strutture e le utenze), comprensivo di tutte e sole le risorse assorbite nel processo di erogazione del servizio, indipendentemente dall'origine del finanziamento e dal verificarsi stesso di una spesa, per concentrarsi sul costo che chiunque dovesse finanziare il servizio dovrà sostenere.

Il Rapporto non contiene un'analisi statistica su meriti e criticità delle organizzazioni pubbliche e non profit, quanto piuttosto un innovativo contributo di natura prevalentemente metodologica che, utilizzando alcuni "casi", mostra il possibile utilizzo della tecnica dell'analisi dei costi e delle performances, al fine di offrire uno strumento utile a migliorare l'efficienza e l'efficacia dei servizi, da chiunque prestati.

### **Il campione**

Il Rapporto prende in esame 5 sottosettori del welfare (housing universitario, asilo nido, housing sociale, cura degli anziani, riabilitazione) attraverso l'analisi dei costi di alcune strutture pubbliche e private. Per l'housing universitario: l'ERSU di Catania (pubblico) e la Fondazione CEUR – Camplus d'Aragona di Catania (privato); per l'asilo nido: gli Asili comunali "Libertà" di Monza e Arcobaleno di Cinisello Balsamo (pubblici) e Collegio della Guastalla e Pappa, Coccole e Balocchi di Monza (non profit) e Orsonido di Cinisello Balsamo (privato); per l'housing sociale: l'ATC – Agenzia Territoriale per la Casa di Torino (pubblica) e la Fondazione Compagnia di S. Paolo di Torino (non profit); per l'assistenza agli anziani: l'Azienda di Servizi alla Persona

“Golgi Redaelli” di Milano (pubblico) e la Fondazione Moscati di Milano (privata); per la riabilitazione: il Pio Albergo Trivulzio di Milano (pubblico) e la Residenze Anni Azzurri di Milano (privato).

#### **Dati raccolti**

Per 11 organizzazioni (5 asili nido, 2 housing universitario, 2 residenze sanitario assistenziali, 2 riabilitazione), sono disponibili:

- l'indicatore di costo unitario (espresso in euro/anno per confrontabilità),
- l'incidenza dei costi di natura generale e non direttamente legati all'erogazione del servizio (peso in percentuale dei costi per l'amministrazione, le strutture e le utenze sul costo unitario),
- dati sulla soddisfazione degli utenti

## Sintesi dei risultati

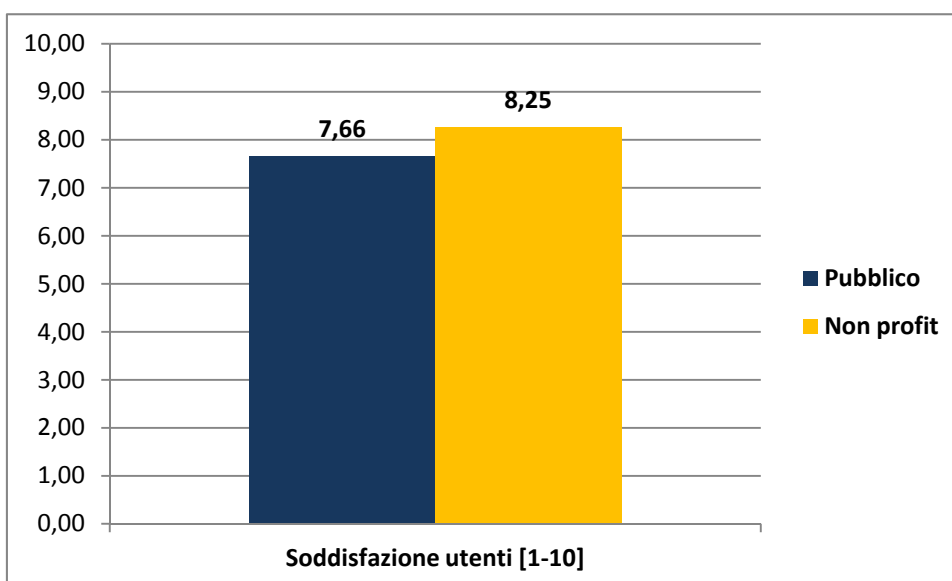
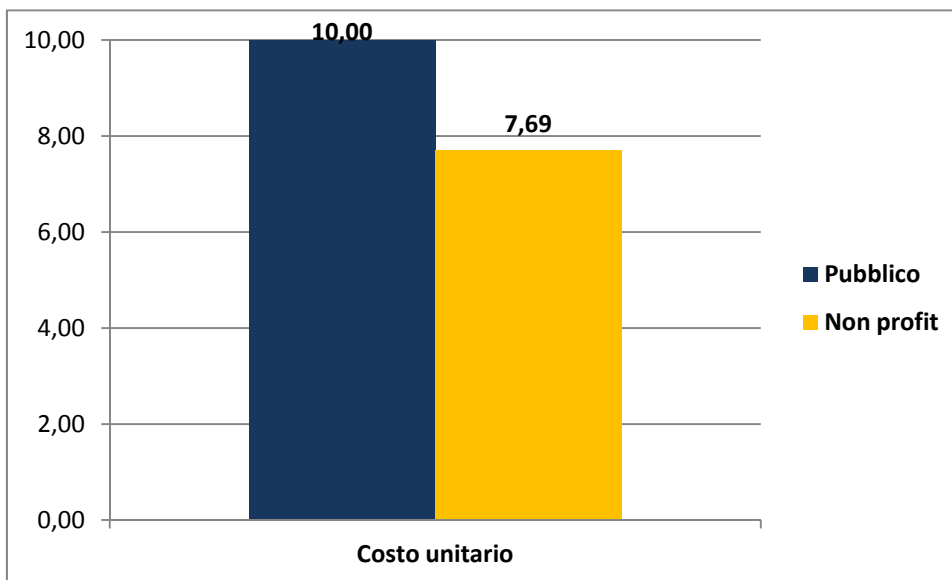
I risultati presentati nella prima parte del Rapporto parlano a favore di una configurazione mista del sistema dei servizi sociali, poiché, a parità di qualità percepita dagli utenti delle strutture pubbliche e non profit esaminate, queste ultime risultano più efficienti.

La seconda parte del Rapporto approfondisce, con un'indagine qualitativa, le ragioni dei buoni risultati raggiunti dalle organizzazioni private senza fini di lucro.

### A. Il privato costa meno senza rinunciare alla qualità (media dei settori)

Nel piccolo campione esaminato, i costi unitari delle organizzazioni non profit risultano in media inferiori del 23% (tra il 17% e il 41%) ai costi unitari delle organizzazioni del settore pubblico.

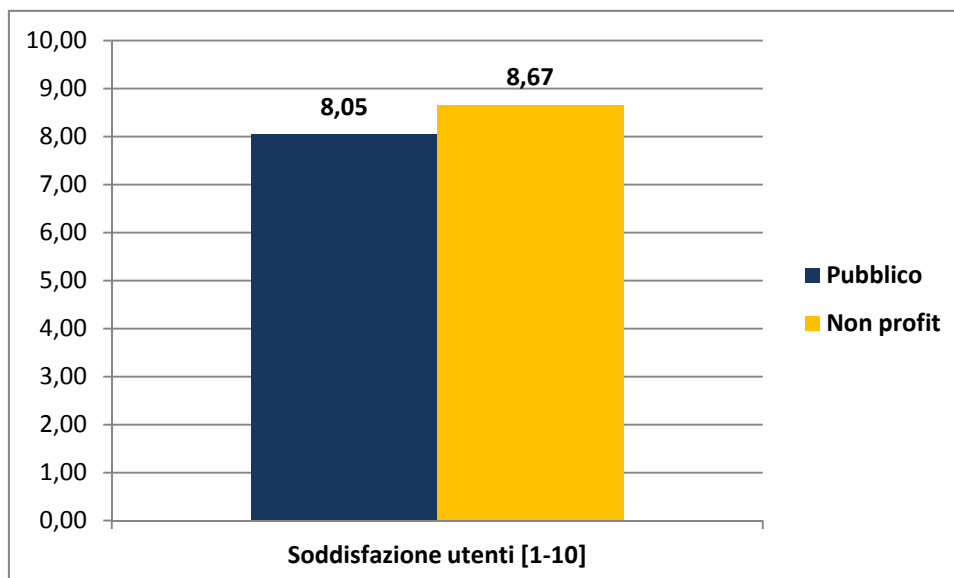
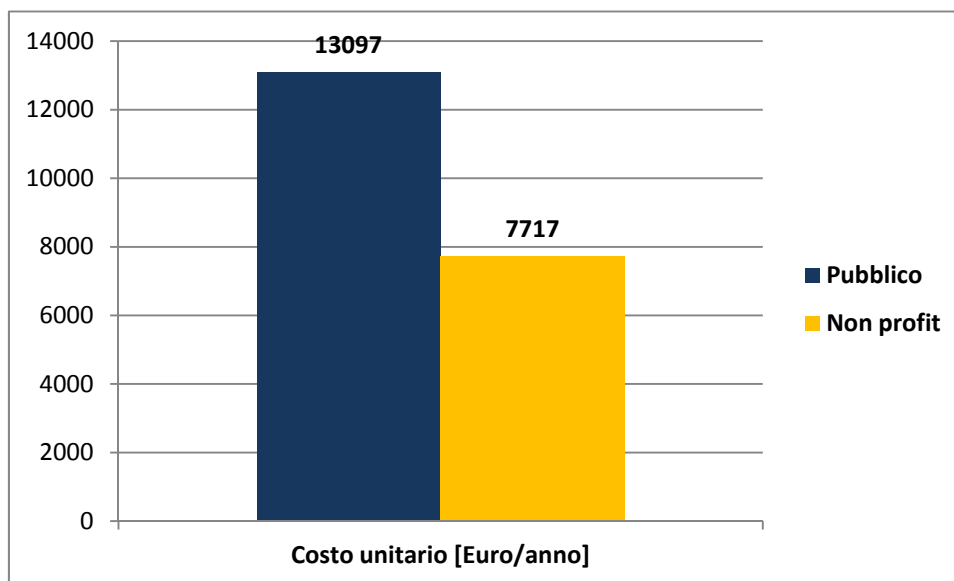
La soddisfazione degli utenti risulta in media superiore per le organizzazioni non profit; in una scala da 1 a 10, 8,25 v. 7,66.



### 1. I costi e la qualità negli Asili nido

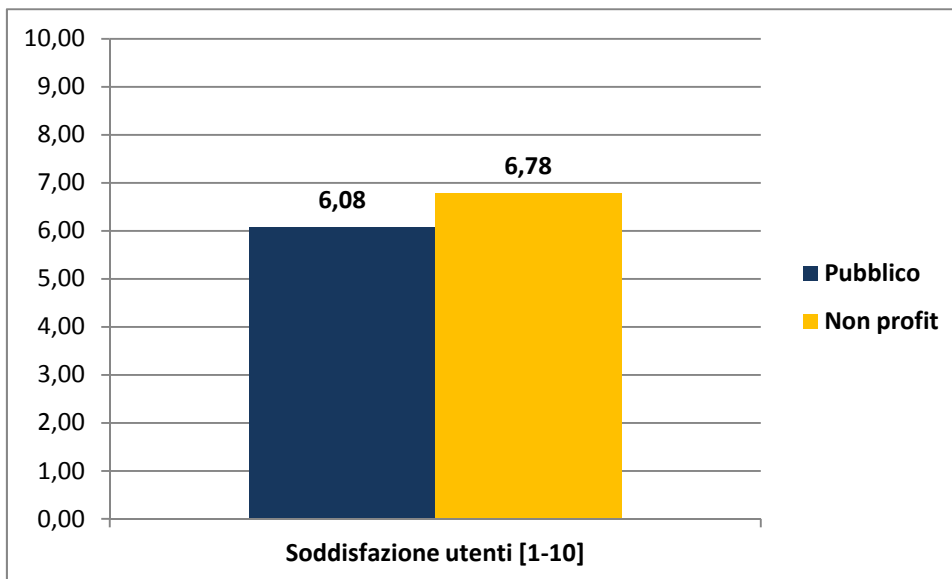
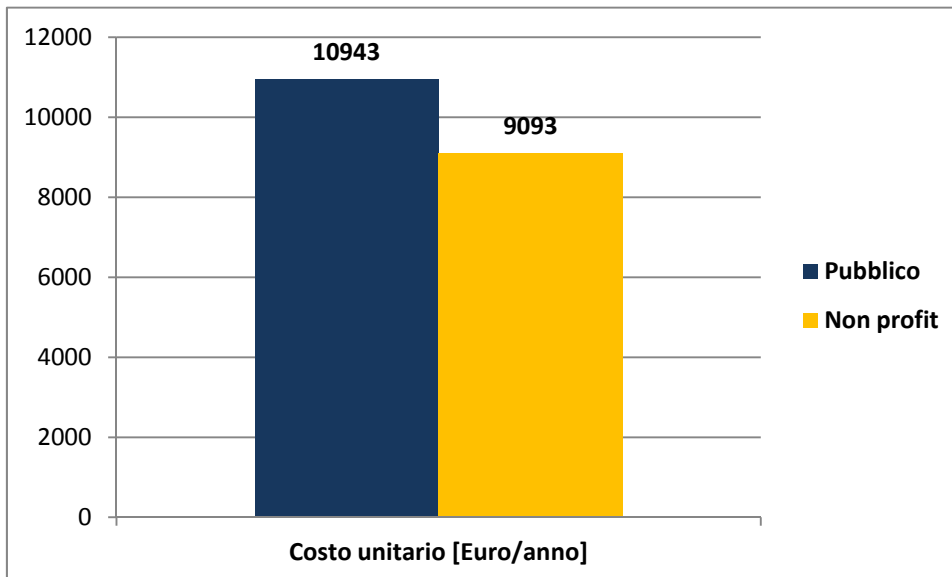
I costi unitari delle organizzazioni non profit risultano in media inferiori del 41% (7.700€/bambino annui contro 13.100) ai costi unitari delle organizzazioni del settore pubblico. La qualità percepita è leggermente a vantaggio del non profit: 8 v. 8,6.

*Il confronto è stato realizzato tra i 2 asili nido pubblici e i 3 non profit, in termini di costo unitario (euro/anno). Per la qualità percepita (scala 1-10) il confronto avviene tra 2 asili pubblici e 2 non profit.*



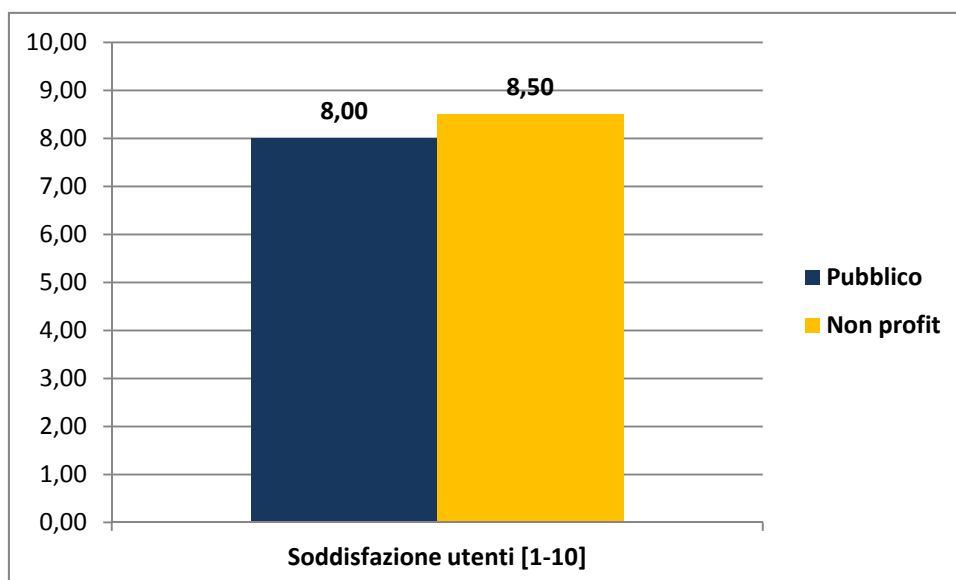
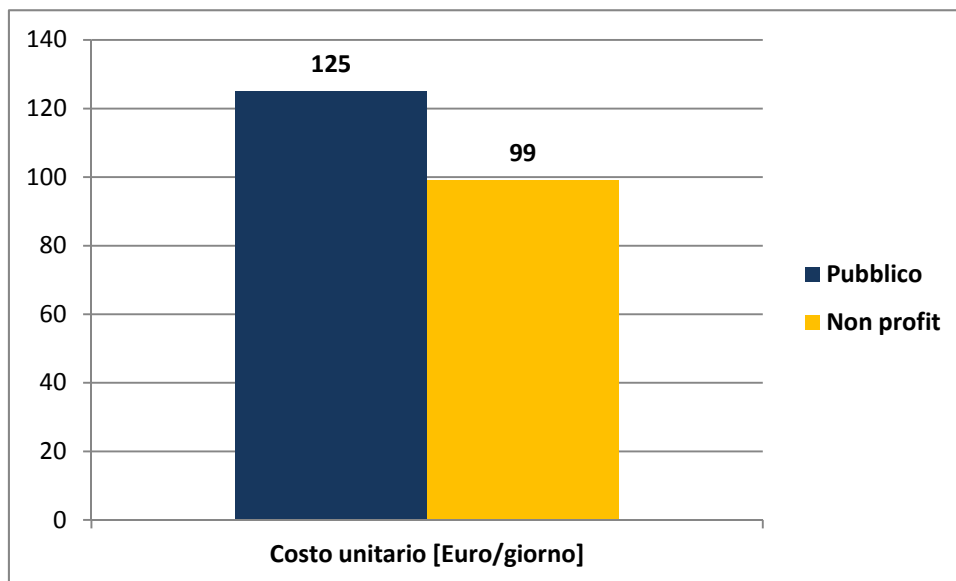
## 2. I costi e la qualità nell'Housing universitario

I costi unitari dell'organizzazione non profit risultano in media inferiori del 17% ai costi unitari dell'organizzazione del settore pubblico (9.100 €/posto letto – anno, contro 10.900). La qualità percepita è leggermente a vantaggio del non profit: 6 v. 6,7.



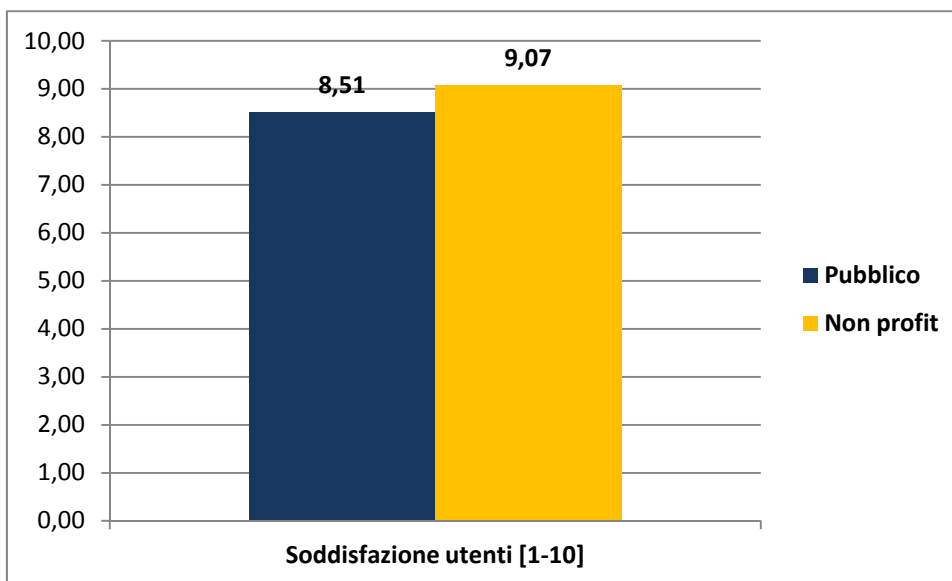
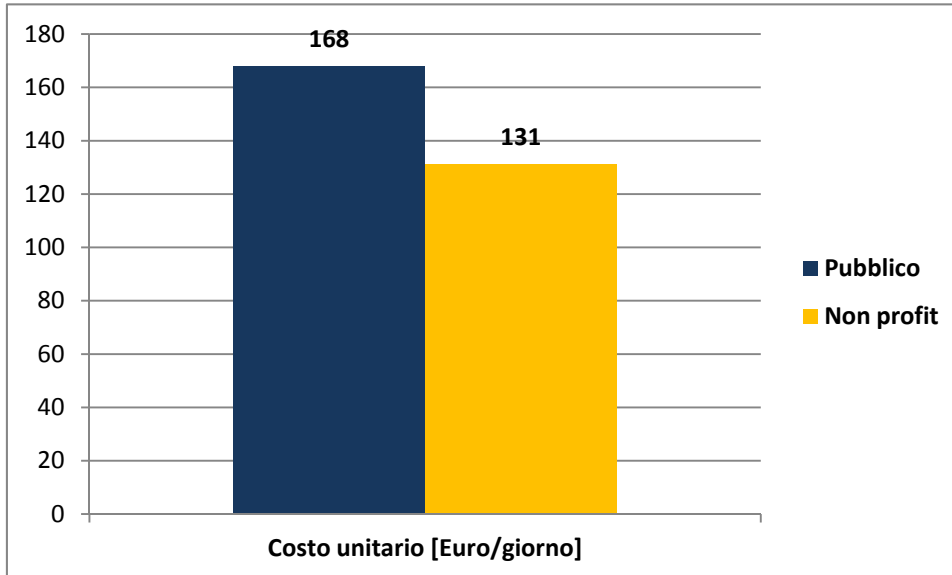
### 3. I costi e la qualità nelle Residenze sanitario-assistenziali

I costi unitari dell'organizzazione non profit risultano inferiori del 21% (100 €/posto letto – giorno contro i 125) ai costi unitari dell'organizzazione del settore pubblico. La qualità percepita è leggermente a vantaggio del non profit: 8 v. 8,5.



#### 4. I costi e la qualità nei Centri per la riabilitazione

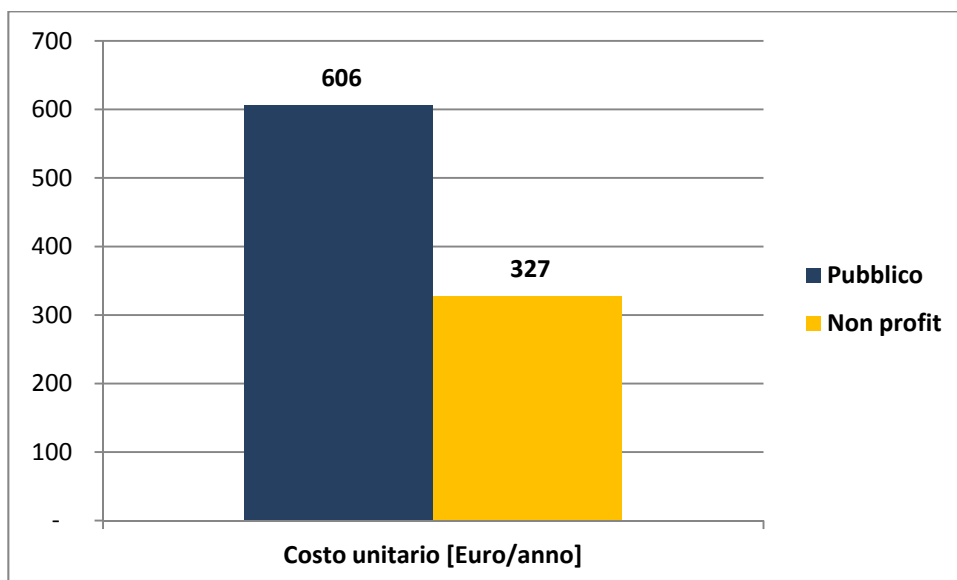
I costi unitari dell'organizzazione non profit risultano inferiori del 22% ai costi unitari dell'organizzazione del settore pubblico (130€/posto letto-giorno contro 165). La qualità percepita è leggermente a vantaggio del non profit: 8,5 v. 9.





## 5. I costi dell'housing sociale

Il costo unitario per la fornitura di un posto letto al netto dei costi di struttura, imparagonabili nei due casi, è pari a 606€ per inquilino della realtà pubblica (totale delle persone che vivono negli alloggi), mentre è intorno ai 327€ per inquilino per l'organizzazione privata (proprietari + coabitanti), con una riduzione del 46%.



A cosa si deve questa differenza?

La risposta al bisogno di casa delle persone in difficoltà offerta dall'ente pubblico e quella offerta dalla realtà privata non profit segue strade profondamente diverse: il pubblico si rivolge primariamente a soggetti in forte condizione di bisogno (i beneficiari tradizionali delle case popolari), l'iniziativa privata intende percorrere strade innovative (ad esempio con la coabitazione) rivolte a situazioni di difficoltà concepite in un percorso verso una maggiore autonomia. In particolare, la realtà pubblica esaminata svolge un servizio di offerta e gestione di alloggio, quella privata realizza un servizio di intermediazione di domanda e offerta finanziando un "fondo di garanzia" per i proprietari e un "fondo di rotazione" per gli inquilini, nonché verificando le procedure e le attività svolte dalla Cooperativa che si occupa della ricerca degli alloggi, del supporto alla stipula del contratto, dell'accompagnamento nell'esperienza di coabitazione e gestione.

In questo senso, anche la struttura dei costi offre l'indicazione di una complementarità tra l'offerta pubblica e quella privata.

In particolare, le differenze sono riferibili a:

- i costi di utenza (acqua, illuminazione, riscaldamento a altri servizi a rimborso – ad esempio pratiche amministrative e fiscali di condominio) non sono disponibili per la realtà del privato sociale (di conseguenza si deve considerare, per esso, che il totale del costo dell'attività rappresenti una sottostima del costo reale del servizio).

- i costi per le attività generali (non direttamente riferibili all'erogazione del servizio), nel caso del pubblico, includono i costi per servizi/spese generali e i costi per servizi/amministrazione stabili; nel caso del privato

includono altri costi per il supporto alla coabitazione (ad esempio consulenze legali, manuale dell'abitare), le spese per la comunicazione e le rilevazioni della soddisfazione utenti e altri costi di gestione degli uffici.

- i costi di struttura nel caso del pubblico includono manutenzioni, interventi edilizi, ammortamenti e svalutazioni; nel caso del privato includono il costo degli affitti sostenuto dagli inquilini (scelta che appare coerente con il tentativo di tenere conto di tutti i costi del servizio, ivi compresi quelli riferibili all'utilizzo delle strutture immobiliari, come gli ammortamenti nel caso del pubblico e l'affitto corrisposto dagli affittuari per il privato).

## **B. Rapporto tra costi generali e costi per il servizio**

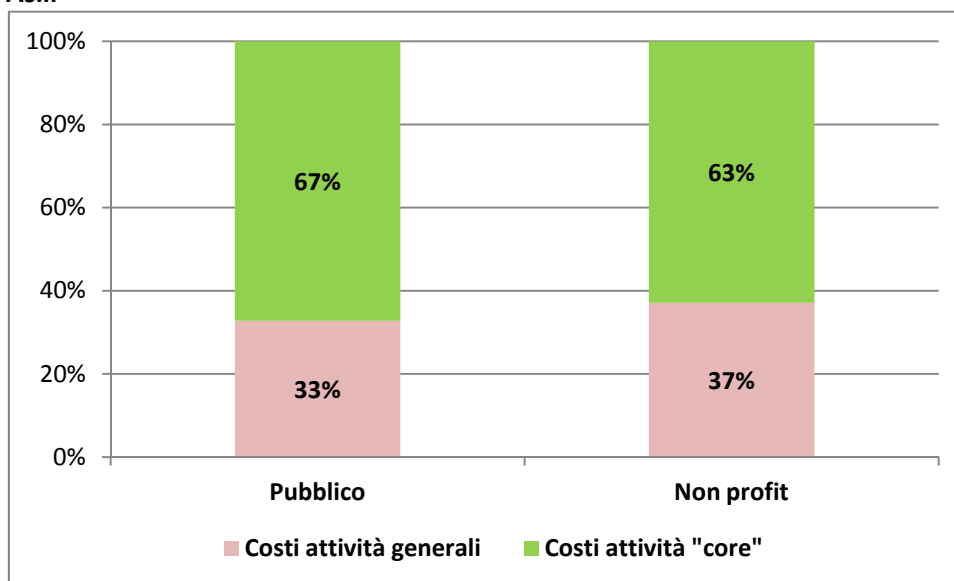
In tre su quattro dei casi per cui il confronto è significativo, è stato possibile stabilire che aggravii di costo sono riferibili alle attività generali, non direttamente legate all'erogazione del servizio (amministrazione, strutture e utenze).

In media, la quota dei costi "generali" sul costo unitario del servizio è pari al 31% per le realtà statali e al 28% per le organizzazioni non profit; in maniera complementare, la quota dei costi per attività "core" è pari al 69% per le realtà statali e al 72% per le organizzazioni non profit.

Tale risultato deriva da due situazioni di segno diverso. Da una parte, vi sono gli asili nido dove gli enti comunali usano contratti di lavoro relativamente più favorevoli ai lavoratori e dunque hanno costi "core" proporzionalmente maggiori e costi "generali" proporzionalmente inferiori alle organizzazioni non profit. Dall'altra parte, vi sono housing universitario, RSA e riabilitazione dove le organizzazioni del settore pubblico sono gravate da costi generali, proporzionalmente superiori e costi "core" proporzionalmente inferiori.

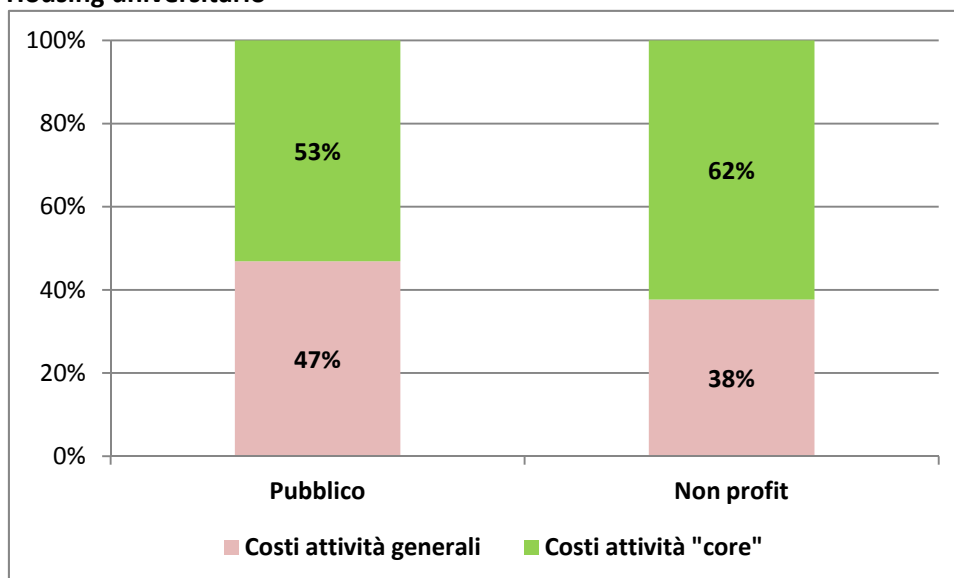
In sintesi, le organizzazioni private tendono a concentrare una maggiore quota di costi sulle attività core del settore, e una parte meno rilevante sui costi di gestione ed amministrativi; tale diversa struttura dei costi sembra essere correlata ad una maggiore flessibilità nell'utilizzo delle risorse (umane, strumentali e finanziarie), tipica delle organizzazioni private rispetto a quelle pubbliche.

## Asili



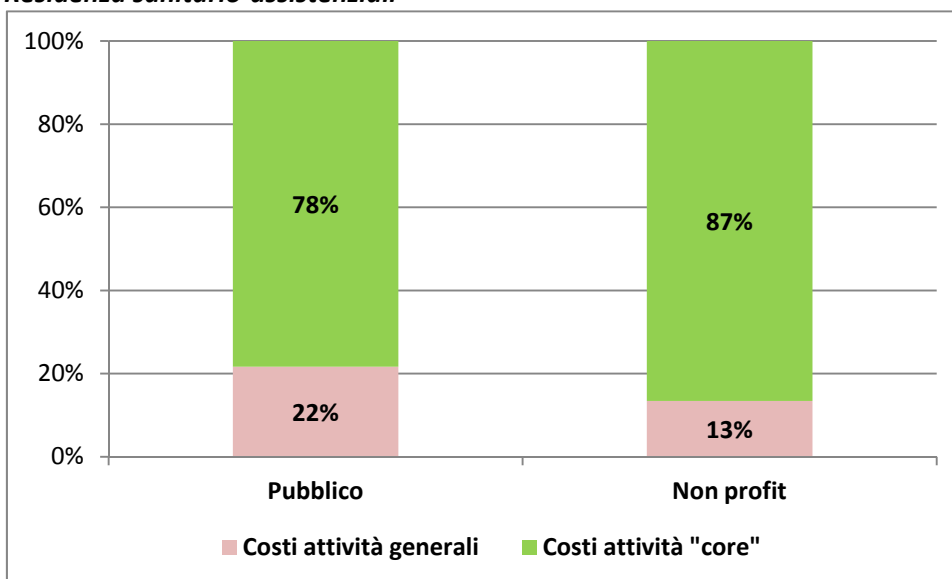
*Le attività generali assorbono il 33% dei costi unitari negli asili comunali esaminati mentre tale quota sale al 37% negli asili non profit.*

## Housing universitario



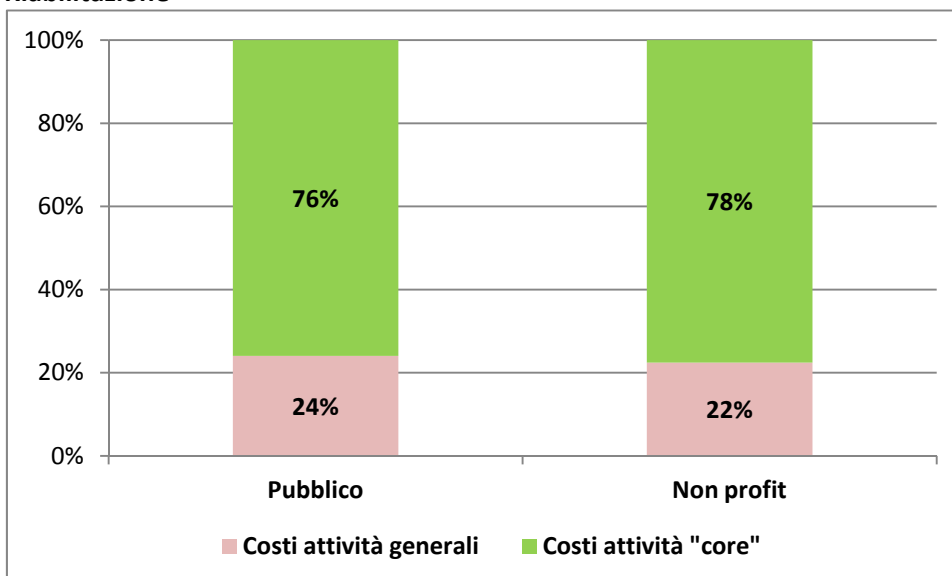
*Anche nell'Housing universitario, la struttura di costo dell'ente pubblico appare appesantita soprattutto da amministrazione, strutture ed utenze, attività che rappresentano il 47% del costo per un posto-letto nell'ente pubblico, mentre ammontano al 38% del costo unitario sperimentato dalla realtà privata.*

### Residenza sanitario-assistenziali



Con riferimento alle Residenze sanitario-assistenziali, le attività "generali" assorbono il 22% del costo unitario del servizio per l'organizzazione pubblica, mentre il loro peso scende al 13% per l'organizzazione non profit.

### Riabilitazione



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.

### C. I punti di forza del non profit - Studi di caso

**Le dodici realtà sociali oggetto dello studio** 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.

Si tratta di: Cooperativa Sociale Nuova Dimensione (Perugia), Fondazione ENAIP Lombardia (Milano), Cooperativa Sociale Giotto (Padova), Cooperativa Sociale Itaca (Pordenone), Fondazione Maddalena Grassi (Milano), Cooperativa Sociale Nuova S.A.I.R. (Roma), Associazione San Camillo (Napoli), Cooperativa Sociale Virtual Coop (Bologna), Cooperativa Sociale L'Imprevisto (Pesaro), Centro Ascolto Stranieri (Roma), Cooperativa Sociale In-Presa (Carate Brianza), ENDO-FAP Sicilia (Palermo).

Gli studi di caso documentano come molti soggetti del privato sociale riescano a coniugare efficienza e professionalità, da una parte, e centralità della persona assistita, dall'altra, conseguendo una complessiva efficacia.

Le opere studiate si caratterizzano per un *modus operandi* improntato a relazioni empatiche, flessibilità e adattamento alle esigenze della 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.

I servizi sociali, come gli altri servizi alla persona del comparto welfare, 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 produzione e pre-definirne completamente la qualità secondo criteri oggettivi. Si tratta di un fattore che spiega la significativa presenza delle organizzazioni private non profit nel settore.

Le principali caratteristiche emerse dagli studi di caso sulle realtà non profit possono essere così riassunte:

1. Centralità della persona: sensibilità nel leggere i bisogni degli utenti
2. Costante tendenza al miglioramento della qualità e alla crescita professionale
3. Coinvolgimento responsabile nella vita dell'opera di tutti coloro che a vario titolo ne sono implicati
4. Importanza della valutazione: disponibilità a valutare e a farsi valutare
5. Partecipazione attiva in una rete di relazioni con soggetti pubblici e privati nella realtà del territorio

### D. Conclusioni

**Ripensare al concetto di servizio pubblico alla persona.** Il Rapporto conferma la necessità di un approfondimento del concetto di servizio pubblico alla persona, più rilevante della distinzione tra gestione privata e gestione statale, al punto da far apparire pretestuosa una loro contrapposizione. In particolare, per ciò che riguarda i servizi pubblici, una più netta divisione tra livello amministrativo e di controllo e attività più direttamente operative nella prestazione dei servizi, aiuterebbe la formazione di unità autonome di servizio, "imprese sociali pubbliche", enti pubblici che perseguono, secondo sussidiarietà e autonomia: efficienza, efficacia, soddisfazione dell'utente e siano anche in grado di collaborare, dove necessario, con le organizzazioni private. Oltre ad evitare inutili duplicazioni di risorse attraverso la gestione condivisa delle attività non operative, si porrebbero le condizioni per processi maggiormente concorrenziali, che porterebbero ad un innalzamento della qualità del servizio.

**Approfondire l'esperienza del non profit.** L'esperienza dei servizi sociali del privato non profit mostra come sia priva di fondamento 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. L'indagine qualitativa mette in luce infatti che l'elemento distintivo delle realtà del privato sociale è la capacità di interpretare il loro ruolo offrendo servizi innovativi e modulati sui bisogni specifici delle persone, attraverso le motivazioni del proprio personale e la ricerca continua di crescita professionale.

**Mettere al centro la valutazione.** Il Rapporto, andando oltre la sterile contrapposizione tra gestione pubblica e privata dei servizi sociali, mette in luce l'importanza di valutare le loro efficacia, efficienza, qualità come strumento ormai indispensabile in mano a gestori e *policy-maker*. A questo scopo, l'innovativo metodo di analisi proposto dal Rapporto è in grado di valutare i servizi, a prescindere dalla natura pubblica o privata di chi li eroga.

**Applicare il principio di sussidiarietà.** Nel settore dei servizi sociali, la sussidiarietà si manifesta non solo nella tradizionale preferenza per una risposta al bisogno maggiormente vicina all'utente e, quindi, potenzialmente più efficace, ma anche nel riconoscimento del ruolo delle realtà sociali per quanto riguarda lo "scouting" dei bisogni, la loro individuazione e rilevazione in tempi molto prossimi al loro sorgere. Inoltre, l'indagine qualitativa conferma che l'approccio sussidiario porta con sé una naturale propensione al coinvolgimento di soggetti esterni, al nesso col territorio, alla costruzione di reti di operatori, utenti e stakeholder. La sussidiarietà quindi si presenta come un reale e potente alleato dello Stato nell'assolvimento di una parte cospicua, e centrale, delle sue funzioni.

**Non dimenticarsi della solidarietà.** Infine, dai risultati del Rapporto si evince un concetto di solidarietà come impegno verso una maggiore giustizia sociale, realizzata attraverso la presenza di diversi operatori, differenti per approccio al servizio ma comparabili in termini di prossimità alla persona, di efficacia e di efficienza. L'attenzione ad un oculato controllo della spesa destinata ai servizi, oltre che alla loro qualità, è l'elemento ormai imprescindibile attraverso cui liberare risorse da destinare alle fasce più bisognose della popolazione.

Porre ancora in contrapposizione pubblico e privato non profit è quindi un anacronismo da superare: la sussidiarietà, oltre che il riconoscimento di quanto di buono c'è in atto nella società, è una necessità imposta dalla crisi e dal bisogno di giustizia sociale.