

# VERSO UN MERCATO AMMINISTRATO DEI SERVIZI DI CURA

*Confronto tra esperienze locali*

Paola Toniolo Piva

*I servizi sociali dei Comuni stanno cambiando. Gli aiuti economici che le Regioni distribuiscono ai cittadini ridisegnano politiche e comportamenti dei diversi attori implicati nel mercato locale dei servizi alla persona. La fase in cui l'offerta era programmata e in larga parte acquistata dall'Ente locale, con l'utente in un ruolo secondario, sembra al termine; sulla scena entrano nuovi soggetti tanto dal lato dell'offerta che della domanda. Nei diversi esperimenti locali emergono modelli diversi di costruire un mercato amministrato.*

Questa ricerca si propone di andare a vedere come cambiano i servizi sociali dei Comuni, con la distribuzione di nuovi aiuti economici alle persone prive di autonomia. In effetti, molte Regioni italiane stanno aumentando i contributi ad anziani e disabili, in aggiunta all'assegno di accompagnamento erogato dallo Stato per gli invalidi civili. Questi soldi sono finalizzati a compensare il carico assistenziale sostenuto privatamente dai soggetti e dai familiari (*caregivers*) e al tempo stesso possono incentivare l'acquisto di servizi e prestazioni sul mercato privato.

L'innovazione è piuttosto recente; i contributi regionali sono diversi nell'ammontare, nei criteri di assegnazione e nei nomi: «assegno di cura», «assegno di sollievo», quando servono a compensare un familiare o *caregiver*, «buono servizio» o «vaucher», quando devono essere spesi per comprare servizi e prestazioni. Mentre si consolida l'orientamento a distribuire aiuti economici, non è facile prevedere quale sarà l'impatto sul mercato dei ser-

vizi alla persona, perché molto dipende dal modo in cui si attizzeranno gli Enti locali per gestire il cambiamento.

Le scelte dei soggetti che avranno del denaro in più da spendere in servizi saranno condizionate da ciò che il mercato offrirà loro, dalla qualità e dai prezzi, ma soprattutto dalla fiducia che si verrà a instaurare tra i singoli cittadini, le reti di aiuto informali e l'Ente locale garante del sistema.

Molte ricerche sull'assistenza degli anziani confermano che i familiari hanno un ruolo centrale, primario, anche quando abitano altrove e quando affidano ad una persona retribuita il compito di «vice-figlia» o «vice-nuora» nelle cure giornaliere; bisogni degli assistiti e dei caregiver sono alleggeriti, ma non risolti con un surplus di denaro, perché rimane da risolvere il problema della condivisione delle responsabilità. Ed è questa la parte più difficile che spetta ai servizi pubblici e che richiederà il maggiore cambiamento culturale e amministrativo.

Gli scenari sono aperti, le esperienze locali ancora poche. Questa prima raccolta di casi si propone di vedere come si stanno attrezzando gli Enti locali per amministrare il mercato degli aiuti agli anziani, con l'immissione di incentivi monetari erogati direttamente ai soggetti in assistenza.

Certamente entra un attore nuovo sulla scena dei servizi. Finora l'offerta era programmata e in grandissima parte acquistata direttamente dall'Ente locale, l'utente finale manteneva un ruolo secondario, la contribuzione individuale era marginale in tutti i servizi, fatta eccezione per le rette delle case di riposo. Ora, i nuovi incentivi regionali sono erogati in alternativa al ricovero permanente e servono a sviluppare servizi a domicilio: ricoveri per periodi brevi (Veneto), assistenti domiciliari retribuiti (Piemonte), rimborsi ai familiari che accudiscono (Lombardia, Umbria). Nel mercato locale dei servizi entrano nuovi soggetti dal lato dell'offerta e dal lato della domanda. Accanto alle imprese sociali, IPAB e grandi strutture, entra in gioco l'offerta di lavoratori singoli assunti con contratto di collaborazione domestica, disponibili a orari lunghi e alla permanenza in casa dell'anziano. Accanto al grande acquirente che finora è stato l'Ente locale, entrano in gioco le singole famiglie, il cui potere di acquisto viene appunto incentivato con i contributi delle Regioni e dei Comuni stessi.

Che uso faranno le famiglie dei buoni servizio? Come modificheranno le preferenze tra ricovero permanente e servizi in casa? Gli scenari futuri sono condizionati dal modo in cui gli Enti locali modificheranno la loro strategia di presenza sul mercato, dalle garanzie che sapranno dare agli acquirenti, dalla regolazione dei prezzi. Questa ricerca, partendo da alcuni casi concreti a livello locale, va a vedere quali strumenti amministrativi i Comuni stanno creando per governare un mercato in espansione. Il contesto in cui si inseriscono gli incentivi alle famiglie è cambiato rispetto ai tempi delle gare al massimo ribasso; oggi prevale un orientamento istituzionale favorevole alla qualità ed è in corso una riflessione più attenta sulla gestione del mercato. L'esperienza ha in-

segnato che la concorrenza tra produttori non è l'unica leva per sviluppare i «servizi che servono», quelli che rispondono effettivamente ai bisogni delle persone e dei caregiver.

## Concorrenza e qualità

Una recente ricerca (1999 e 2000) su un campione di 42 Comuni italiani con più di 50.000 abitanti mostra come stia rapidamente evolvendo l'impostazione amministrativa nel campo dei servizi alla persona; le gare al massimo ribasso non sono più la norma, il tema della qualità è all'ordine del giorno, i cittadini sono sempre più visti come clienti a cui dare garanzie precise. È in questa fase positiva che entrano nel settore alcuni meccanismi nuovi, propri della regolazione di mercato.

**Dagli anni Settanta a oggi.** Prima di arrivare al sistema attuale, i servizi alla persona hanno percorso un cammino segnato da alcune false concezioni sulla concorrenza e sul mercato, che oggi per fortuna sembrano alle nostre spalle, ma hanno seminato molta diffidenza.

Dopo un breve periodo (fine anni '70, inizio '80) in cui gran parte dei servizi sociali fu gestita direttamente dai Comuni, è cominciato l'affidamento al non profit. Dapprima prevalsero gli affidamenti diretti con spartizioni tra cooperative sociali affiliate alle diverse forze politiche locali; a quell'epoca lo scambio implicito tra bassa qualità e bassa remunerazione del lavoro si accompagnava all'assenza quasi totale di verifiche da parte del Comune. Bisogna riconoscere che, anche in condizioni così scoraggianti, alcune cooperative realizzarono servizi esemplari, ma si trattava appunto di casi limite e agli utenti non restava che augurarsi di «capitare bene».

Come reazione a quel periodo vennero le gare d'appalto al massimo ribasso (metà anni '80); gli amministratori volevano risparmiare e pensavano che la concorrenza più aspra avrebbe anche giovato alla qualità. Ben presto si vide che la compressione dei costi nuoceva tanto all'assistito quanto all'assistente, non era un moltiplicatore di risorse.

Verso la metà degli anni '90 quasi tutte le amministrazioni approdano alla gara basata sull'offerta economicamente più vantaggiosa,

dove l'elemento prezzo va nettamente in second'ordine rispetto alle caratteristiche del servizio. I capitolati diventano più dettagliati sulla varietà e flessibilità delle prestazioni, le garanzie per gli assistiti, la verifica periodica del gradimento e altri dispositivi per il miglioramento continuo dei servizi. Nel frattempo le cooperative sociali hanno messo radici nel territorio e consolidato i rapporti con il Comune. Emerge così la rilevanza del fattore fiducia; se il contratto è a breve termine (uno-due anni) la gara rischia di mettere in crisi intese organizzative che stanno dando buoni frutti. Ad ogni nuova gara succede allora che i dirigenti del Comune sperano che da fuori non si presentino concorrenti troppo agguerriti e venga riconfermato il fornitore esistente.

**Verso un mercato fiduciario.** Questo lungo percorso di assestamento insegna alcune cose su come *non* va amministrato il mercato dei servizi alla persona: *non* si può sottopagare il lavoro (ma questo dovrebbe valere in qualunque campo), *non* si può comprimere il fattore organizzativo (significa che occorre remunerare adeguatamente, oltre al lavoro diretto, anche il lavoro indiretto, coordinamento, supervisione, formazione), *non* conviene mettere continuamente in discussione i fornitori che lavorano bene. L'esperienza insegna a *fare economia* dei meccanismi concorrenziali, perché l'utente si affeziona al fornitore e *non* sente la necessità di cambiarlo, se *non* in casi eccezionali.

Tuttavia, finora la regolazione si è concentrata sulla concorrenza, per raffinare i meccanismi selettivi che permettono a un'impresa di essere inclusa o esclusa dalla commessa pubblica. Il dilemma tra mercato aperto e mercato chiuso si sta risolvendo a vantaggio di un mercato fiduciario, con ingressi limitati e basso ricambio. Lo conferma l'indagine sui 42 Comuni italiani; nei comuni del centro-nord e soprattutto nei grandi comuni stanno sparendo le gare al massimo ribasso, mentre il contratto si allunga (4-5 anni) e negli ultimi rinnovi è stato confermato il fornitore nell'82% dei casi. Solo un terzo del campione sembra

aver introdotto sistemi di valutazione specifici per la qualità e un altro terzo li sta progettando. Si è venuto così a consolidare un monopolio (qualche volta un duopolio) dove risultano sufficienti i meccanismi di «controllo a vista»; il Comune conosce bene come lavorano le poche cooperative con cui ha a che fare tutti i giorni e non deve inventarsi strumenti sofisticati per il controllo della qualità.

Gli Enti locali stanno entrando costruendo nuovi strumenti per regolare le imprese e la spesa del buono servizio, agendo sia dal lato dell'offerta che dal lato della domanda.

## Imparare da esperienze locali

Abbiamo selezionato alcuni esperimenti locali di accreditamento delle imprese, di accreditamento o abilitazione dei singoli lavoratori e di regolazione dei buoni servizio:

- una esperienza è coordinata a livello regionale dalla Liguria e interessa sei realtà locali comunali e sub comunali;
- Roma è Comune metropolitano e interessa 19 Municipi;
- due consorzi intercomunali, quello di Collegno e Grugliasco e quello di Valle Susa;
- due Comuni di medie dimensioni, Modena e Parma;
- due piccole esperienze realizzate ad Arezzo, che sono nate in modo occasionale, ma ora si propongono di costruire un sistema.

**Metodi diversi per fare innovazione.** La varietà del campione permette di misurare l'innovazione su scala dimensionale che si estende da zone sociali sotto 50.000 abitanti a sopra i 200.000. Tutte le esperienze riguardano l'area dei servizi per anziani in perdita di autonomia, gravi, medi e lievi. In pochi casi (Grugliasco e marginalmente Liguria) l'esperimento è esteso all'assistenza di minori e disabili. I casi differiscono nel metodo seguito per fare innovazione.

Il Comune di Modena dopo tre anni di implementazione può considerarsi a regime, all'opposto c'è Parma che sceglie di investire a breve termine, dandosi tempo

solo un anno per decidere se e come dare seguito all'esperienza. La Liguria individua sei laboratori locali e due anni di tempo adottando uno schema sperimentale a due livelli, con un polo di regia centrale e un patto di flessibilità con i partner locali. Arezzo ha un approccio incrementale; non si preoccupa di disegnare subito l'intero sistema ma preferisce aggiungere pezzo a pezzo conquistando gradualmente la fiducia degli abitanti.

Tuttavia la differenza più interessante riguarda l'approccio al cambiamento che privilegia l'offerta e quello che muove dal lato della domanda, come due diversi punti di attacco per la costruzione del mercato amministrato.

In tre casi, Roma, Parma e Grugliasco, il primo obiettivo è di superare lo scoglio delle convenzioni e passare al regime di accreditamento; l'organizzazione del mercato procede dal lato dell'offerta (trasparenza, apertura a nuovi soggetti) mentre l'assegno servizio viene dopo. Negli altri casi la situazione appare rovesciata; il cambiamento procede dal lato della domanda, l'obiettivo primo è di ampliare la base degli utenti dei servizi, distribuendo titoli di acquisto che incoraggino l'auto-soddisfazione dei bisogni; l'accREDITAMENTO dei produttori viene dopo, per vincolare a un certo livello di qualità il mercato a cui si rivolgeranno i cittadini.

Mettendo l'accento sugli incentivi, gli Enti locali si trovano a dover risolvere il problema dei costi: incoraggiare l'acquisto di servizi professionali ai prezzi dell'impresa sociale o dare al cittadino anche la possibilità di accedere a servizi meno costosi, forniti da lavoratori singoli? La risposta che le esperienze esaminate danno a questo dilemma spiega le diverse soluzioni adottate per la regolazione del mercato.

**Emergenza del lavoratore singolo.** La spinta che ha mosso l'esperimento di Modena è venuta dalla crescita incontrollata del mercato privato degli aiutanti domestici, in gran parte stranieri, con cui le famiglie stavano inventando un nuovo «modulo assistenziale». L'innovazione dal basso, cresciuta al di fuori della programmazione pubblica, è stata letta dal Comune come un segnale; occorre accogliere le indicazioni che venivano dal mercato sregolato (anche se non del tutto privo di regole informali), guardarci dentro per migliorarlo. Formare e certificare le competenze del nuovo mestiere di «assistente familiare», contrattualizzarlo. E poi distribuire agli an-

# narcomafie

LEGALITÀ • DIRITTI • CITTADINANZA

Dal sommario del n. 4 - 2002

## DOSSIER

GELA. BUIO A MEZZOGIORNO

Il trapianto e il rigetto *di Francesco Silvestri*

L'industria del crimine *di Monica Massari*

Il vivaio delle mafie *di Stefano Becucci*

## L'OPINIONE

Gli "errori" di Morales *di Joep Oomen*

## BREVI

a cura di *Manuela Mareso*

## IN ITALIA E NEL MONDO

### GEOPOLITICA

C'era una volta il traffico di droga *di Guido Piccoli*

### MAFIE E POLITICA

L'uomo che smascherò Cosa Nostra *di Francesco Silvestri*

### IMMIGRAZIONE

L'assedio immaginario *di Massimiliano Melilli*

### MAFIE E GEOPOLITICA

Ultima fermata Maputo *Association d'études géopolitiques des drogues*

### MEDIA E SICUREZZA

Sbatti il mostro in prima serata *Osservatorio di Pavia*

## SEGNALI

Fuori dai margini, dentro di noi *intervista a Giulio Salierno di Fabio Anibaldi*

## FOTOINCHIESTA

Ti ricordi del Mozambico? *foto di Patrick Lages*

Abbonamento annuo  
Italia € 36,15 - Estero € 46,48  
ccp 155101 intestato a GRUPPO ABELE PERIODICI  
corso Trapani 95/A - 10141 Torino

Ufficio abbonamenti:  
tel. (011) 3841046 - fax (011) 3841047

Redazione:  
tel. (011) 3841082/74/84 - fax (011) 3841055  
e-mail: narcomafie@tin.it - http://www.narcomafie.it

ziani dei titoli di acquisto da spendere come credono, scegliendo tra lavoratore singolo o impresa di servizi.

Non è un caso che a Modena le procedure per l'accreditamento delle imprese non siano ancora completate, mentre sono più avanti altri strumenti di regolazione. Per l'accreditamento è in corso la verifica di qualità tecnico-professionale delle imprese, che il Comune ha appaltato al Cermet, una società di certificazione e si sta valutando l'ipotesi di aprire l'accreditamento anche alle imprese for profit. In questo Modena si distingue dagli altri Comuni, dove continua a funzionare un mercato sostanzialmente chiuso, che garantisce ai vecchi fornitori di fiducia un certo volume di commesse.

Le imprese accreditate possono contare su un quid di servizi che vengono acquistati, anche dopo l'introduzione del buono. I meccanismi sono vari, dal pacchetto di servizi pre-acquistati dal Comune, al *care manager* (operatore pubblico) che distribuisce i clienti equamente tra le cooperative di fiducia.

---

## Mercato fiduciario e mercato aperto

---

Il CISAP di Collegno ha accreditato con gara solo tre imprese. Il Comune di Roma ha un sistema più complesso; l'albo cittadino è aperto a tutte le imprese, ma questo è solo un prerequisito; per ottenere l'accredito le imprese devono scegliere il Municipio (al massimo 3-4 Municipi, corrispondenti al territorio di un'unica ASL) e il Municipio seleziona con graduatoria una o due imprese. Il monopolio locale è garantito. Nei mercati chiusi, anche quando viene emesso un titolo di acquisto, di fatto questo funziona come uno sconto praticato dall'Ente locale sulla retta del servizio e al cittadino non è dato un grande margine di scelta. A Collegno il cittadino può scegliere il fornitore, ma in tre anni di esperienza non risultano casi di utenti che si spostano da un'azienda a un'altra; il cittadino può scegliere il tipo di servizio, ma solo quello fornito da una

impresa sociale e il prezzo è scoraggiante (29.000 lire all'ora). Il contributo pubblico non basta a rendere appetibile l'acquisto con denaro proprio e il cittadino, una volta esauriti i buoni comunali, lì si ferma. I prezzi e la varietà del mercato non attraggono altri clienti, manca quindi il meccanismo moltiplicatore delle risorse private. Per risolvere il problema, il CISAP sta decidendo di introdurre nell'offerta i lavoratori singoli, sull'esempio di Modena. Su questa strada si stanno muovendo anche Liguria e Arezzo.

Un caso intermedio è dato dalla Liguria: mercato relativamente aperto e scelte del cittadino guidate dai servizi pubblici. Il bando pubblico per l'accreditamento è aperto a tutte le imprese disposte ad accettare alcuni vincoli necessari alla sperimentazione del buono: adottare il tariffario definito dalla Regione, assumere assistenti familiari formati da un corso regionale, inquadrandoli al terzo livello del CCNL delle cooperative sociali, adottare la carta dei servizi. Il buono servizio è utilizzabile sia per comprare servizi dalle imprese sia per assumere lavoratori individuali (*care manager*), ma è l'operatore pubblico che lo decide; inoltre l'interessato deve seguire il piano assistenziale individuale (PAI) definito e concordato preventivamente. Questa è una caratteristica comune a molti casi esaminati: la scelta del soggetto assistito è guidata dentro binari precisi.

---

## Servizi economici e scelta del cittadino

---

I modelli si differenziano in modo sostanziale se introducono o meno nel mercato dei fornitori anche il lavoratore singolo. È questo elemento che tende a modificare lo schema di fondo. Accreditarlo il lavoratore singolo non è l'aggiunta di un «pezzo» qualunque nel sistema dei servizi; produce cambiamenti a catena. Quando nel mercato entra un offerente a basso costo rispetto ai prezzi praticati dalle imprese, queste devono riposizionare la loro offerta. Si comprende la preoccupazione delle coo-

perative sociali di dover competere con lavoratori a contratto individuale; occorre di necessità espandere l'offerta di servizi che hanno un alto contenuto organizzativo, come centri diurni, soggiorni vacanze, servizi di respiro e la lavorazione di serie nei così detti servizi di colferaggio, consegna di pasti e biancheria a domicilio. Le prestazioni uno-a-uno, che richiedono un operatore per ogni cliente, come pure l'assistenza notte-giorno con la convivenza presso l'anziano sono servizi a costi insostenibili se prodotti da imprese.

D'altra parte, anche il lavoratore singolo deve posizionarsi a un certo livello di qualità. Il suo inquadramento contrattuale lo definisce «a bassa qualificazione», ma di fatto chi vive con l'anziano non si limita a pulire, rigovernare, dar da mangiare; si assume molte altre responsabilità e diventa la *figura di riferimento* dei familiari. Questo è davvero un ruolo a bassa qualificazione? E poi, sostituisce in tutto la presenza dell'operatore professionale o non dovrebbero lavorare in modo complementare? Quali prestazioni potrebbe offrire l'impresa a una famiglia che si avvale del collaboratore, per dare valore aggiunto? Mentre le imprese sociali non temono il passaggio dal sistema in convenzione a quello in accreditamento, fintantoché i loro servizi continuano ad essere comprati dall'Ente locale, devono preparare un grande cambiamento quando i servizi a prezzi aziendali saranno venduti direttamente alle famiglie e dovranno competere con il mercato delle «badanti».

In una fase in cui l'Ente locale vuole aprire il mercato (concorrenza) e spingere le imprese a crescere in qualità (accreditamento), deve accettare anche un certo adeguamento dei prezzi (rispetto generalizzato dei contratti); per aumentare contestualmente anche il volume di offerta occorre introdurre nella filiera dei moduli assistenziali relativamente più economici (lavoratori singoli). A questo punto occorre ridisegnare la missione delle imprese sociali.

Le cooperative che accettano la sfida sanno che non sarà un cammino facile. Si tratta di individuare il proprio mercato nei servizi più so-

fisticati, dove è richiesta una professionalità maggiore e soprattutto dove è indispensabile l'agire imprenditoriale: centri diurni, servizi residenziali temporanei, teleassistenza. Qui certamente non c'è posto per il contratto individuale; la gestione di servizi collettivi richiede organizzazione. Ma ci sono anche altre prestazioni che non dovrebbero essere affidate al lavoratore singolo. Si tratta di esplorarle attentamente, cominciando dai lavori che richiedono una coppia di operatori professionali (alzare dal letto un anziano corpolento, assistere un degente notte e giorno), continuando con le situazioni di emergenza, per finire con le responsabilità connesse al così detto lavoro di rete e di comunità (rapporti con i servizi sanitari, con il vicinato e gli aiuti informali, sostegno ai familiari vicini e lontani).

---

## Servizi di garanzia

---

Il ragionamento sul nuovo ruolo delle cooperative porta a riformulare la quota dei servizi che devono continuare ad essere acquistati direttamente dal Comune insieme a quelli che vanno garantiti gratuitamente a tutti, indipendentemente dal reddito. Nelle esperienze esaminate, il piano d'intervento (PAI) è in mano all'operatore e i servizi ad alta integrazione socio-sanitaria (quelli che spettano alla ASL nell'assistenza domiciliare integrata) sono garantiti a parte, non rientrano nel pacchetto su cui viene calcolato il buono. Roma si prepara a fare di più e intende definire il *livello essenziale di assistenza*, prestazioni esigibili sulla base di bisogni accertati. Il Comune vuole anticipare la definizione nazionale dei LEA (livelli essenziali di assistenza previsti dalla L. 328/00) e prevedere per i romani diritti sociali certi. Queste opportune garanzie a tutela dell'equità nascono in un contesto dove il buono servizio non c'è ancora o consente scelte molto limitate; tanto più saranno necessarie in uno scenario di mercato più aperto.

L'espansione dei servizi ad accesso diretto comporta una distinzione chiara tra servizi di garanzia e opportunità, servizi lasciati al-

l'acquisto diretto della famiglia e quelli che il Comune deve fornire a tutti, gratuitamente, per una politica di qualità. Non basta assicurare il minimo indispensabile, bisogna dare anche quelle prestazioni che il familiare o l'anziano non sono in grado di apprezzare al punto da comprare in proprio, spendendo il buono. Per esempio, c'è il rischio che la famiglia sfrutti il lavoratore singolo e non reputi necessario assumerne un altro, quando l'anziano si aggrava e bisogna organizzare turni di notte. Anche se la famiglia non sente il bisogno di operatori aggiornati, spetta all'Ente locale rendere tassativa la formazione. È significativa in proposito la clausola introdotta a Modena per chi spende il buono con una colf: il contratto tipo prevede un 3% del tempo di lavoro da dedicare all'aggiornamento.

Dunque spetta alle politiche locali promuovere formazione, supervisione, coordinamento dei lavoratori singoli, sviluppare le competenze, aprire la coppia «anziano-badante» al territorio. Occorre costruire servizi di *counseling*, mediazione familiare, promozione dei legami, interventi di rilevanza collettiva che non vengono attivati a chiamata o quando il conflitto è ormai esploso, ma agiscono nel territorio, come sistemi di sorveglianza sempre attivi. In Francia ci sono le agenzie «mandatarie» per facilitare l'incontro tra famiglia e servizi locali e spesso assumono anche un ruolo di supervisione e accompagnamento (vedi la catena delle agenzie Etre). In Italia questa funzione è distribuita nelle reti informali e nelle parrocchie, ma i casi esaminati stanno formalizzando le agenzie mandatarie come un tassello importante nella rete dei servizi. Il Consorzio Valle Susa si è convenzionato con uno sportello ACLI-Colf, il Comune di Arezzo con i patronati sindacali, Modena ha aperto un Informanziani, un call centre comunale convenzionato con i servizi per l'impiego della Provincia e abilitato all'intermediazione di collaboratrici domestiche.

Tutto questo porta a riconoscere che la qualità della vita delle persone assistite a domicilio non dipende solo dalla professionalità dei singoli produttori e/o dalla concorrenza

tra loro, ma anche da fattori che finora il dibattito sull'accreditamento e i buoni servizio ha lasciato in ombra. Due aspetti essenziali rimandano a una regia forte dell'Ente locale: espandere la varietà dei servizi e collegare i servizi tra loro. Se mancano queste qualità, che attengono al sistema, il cittadino non potrà apprezzare l'iniziativa lasciata nelle sue mani. Senza la varietà di offerta, il buono servizio non ha le virtù proprie della moneta; senza il coordinamento tra servizi, il cittadino è lasciato solo nelle responsabilità di cura. Come l'attenzione ossessiva sugli appalti aveva lasciato in ombra gli stimoli dal lato della domanda, così c'è il rischio che ora i buoni servizio diventino la leva risolutiva di tutti i problemi, trascurando funzioni decisive di pianificazione e regolazione del mercato.

Gli incentivi monetari che le Regioni distribuiscono ai cittadini mettono in capo all'Ente locale compiti maggiori:

- deve progettare con le famiglie e con le imprese tutti i «servizi che servono»;
- finanziare col proprio bilancio i «servizi di garanzia» per contrastare l'uso improprio dei contributi;
- facilitare la scelta dei cittadini con «agenzie mandatarie»;
- assicurare la qualità con controlli efficaci.

In tema di qualità e controlli, i casi esaminati segnalano orientamenti diversi. Il problema non è stringente dove sono state selezionate poche imprese e il mercato è ancora sostanzialmente chiuso; qui il «controllo a vista» è un meccanismo efficace. Il meccanismo crolla quando le imprese accreditate diventano tante e il cittadino può comporre il «pacchetto di aiuti» acquistando dall'una e dall'altra. Uno dei requisiti per l'accreditamento a Parma è l'adozione da parte dell'impresa di verifiche della soddisfazione degli utenti. Roma sta istituendo l'Ufficio di tutela che dovrà funzionare come una *authority* dalla parte del cittadino. Dove ci sono le agenzie mandatarie spesso queste svolgono anche una funzione di tutela del lavoratore e del datore di lavoro (contratto tipo, calcolo della retribuzione, versamenti INPS, ecc.).

## Qualche considerazione conclusiva

I casi esaminati confermano l'urgenza di regolare il mercato dei servizi, tanto dal lato dell'offerta che della domanda. L'accreditamento agisce dal lato della *offerta*, perché offre a tutte le imprese che hanno adeguati requisiti di qualità il diritto di conquistare la propria utenza operando nello stesso territorio; in pratica si viene a creare un *mercato aperto*, là dove finora vigeva il monopolio. L'accreditamento, inoltre, si accompagna a forme più accurate di *verifica della qualità*, là dove vigevano i controlli fiduciari. Dal lato della *domanda*, il buono servizio mette nelle mani delle famiglie dei titoli di acquisto, che possono essere spesi solo per servizi alla persona e dentro il mercato accreditato. L'obiettivo è di dare flessibilità al cittadino nella scelta di *quando* e *come* farsi servire; il buono dà anche la possibilità di scegliere il fornitore, cioè *chi* fa il servizio.

Abbiamo visto modi diversi di gestire la transizione. Uno sguardo d'insieme suggerisce alcune considerazioni. La prima è una semplice conferma dell'ipotesi di partenza: il cittadino non è particolarmente interessato a *scegliere* il fornitore, se si tratta di *una impresa*; è invece interessato a *scegliere il lavoratore singolo*, come già hanno insegnato le esperienze dei disabili per la vita indipendente. Le esperienze con gli anziani mostrano che, senza la varietà dei servizi, non serve la varietà delle aziende. I casi di utenti che chiedono di cambiare fornitore sono rari, mentre è assai più frequente la famiglia che, avendo sia la colf che il servizio domiciliare, scopre il valore aggiunto che viene dalla pluralità degli aiuti. Per estremizzare, dal punto di vista dell'anziano si potrebbe tornare ad una azienda monopolistica, qualora questa fosse in grado di offrire tutta la gamma delle opzioni richieste e se il titolo di acquisto in mano all'interessato potesse comprare il «pacchetto di aiuti», composto da qualunque mix di servizi.

La cura dell'anziano mette in risalto il tema della condivisione. Mentre il disabile che accede a un programma per la vita indipenden-

# MACRAME

GIUSTIZIA · LEGALITÀ · DIRITTI ·  
CITTADINANZA · RESPONSABILITÀ

Dal sommario del n. 1 - 2002

### L'EDITORIALE

di Luigi Ciotti

### I REPORTAGE

Per gli schei non serve il diploma  
La villa del boss? Spazio okkupato  
La Cina è vicina

### I FORUM

FORUM 1: Pistoia - FORUM 2: Torre Annunziata

### I NOSTRI SERVIZI

DAL MONDO: Dov'è il mio diritto di imparare? - Ismael  
soldato a 14 anni: "Ma oggi sono libero"

IN VIAGGIO: Francoforte: questa è la nostra scuola

IN NOME DELLA LEGGE: Italia - Il diritto allo studio

DOCUMENTO: Ma tu lo sapevi?

SCUOLA NEWS: Dall'Italia e dall'Europa

IN AMERICA: La borsa e la cartella

INCHIESTA: Scuola addio (o arrieverderci?)

IMMIGRAZIONE: Scolari fra due mondi

LAVORO MINORILE: Piccoli garzoni (non) crescono

IN VISITA: In ospedale mi porto lo zainetto

ESPERIENZE: Quella terza lingua un po' speciale

IN CARCERE: Studenti in attesa di giudizio

ESCLUSIVO: Quando papà è un "pentito"

SCUOLA E SPORT: Gianluca Pessotto, un professore in  
campo - USA: campione di football? Allora ti meriti  
il college

### LE RUBRICHE

Diari dall'estero

Libri

Musica

Cinema

Per abbonarsi vai alla pagina a colori in fondo alla rivista

Ufficio abbonamenti:

tel. (011) 3841046 - fax (011) 3841047

Redazione:

corso Trapani 95/A - 10141 Torino  
tel. (011) 3841087 - fax (011) 3841055

e-mail: [macrame@gruppooabele.org](mailto:macrame@gruppooabele.org)

<http://macrame.gruppooabele.org>

te gode della riconquistata autonomia decisionale, l'anziano fragile e la famiglia che sta alle sue spalle, spesso vivendo altrove, non chiedono solo autonomia nelle decisioni, ma anche qualcuno con cui dividerle. Vogliono stabilizzare il rapporto con un operatore e lì trovare quell'appoggiarsi continuativo che solleva da tante incertezze e incombenze. In questo caso, chi tiene la regia degli aiuti può trovare un interlocutore valido nel lavoratore singolo, oppure in un operatore della cooperativa, o ancora nel servizio sociale del Comune o in una agenzia mandataria che cura l'incontro tra domanda e offerta. Sono buone tutte le soluzioni, purché all'anziano sia assicurato il conforto di qualcuno che conosce da vicino le sue abitudini e sia pronto ad affiancarlo nelle grandi emergenze.

La qualità è, dunque, un fattore di sistema; la qualità delle imprese e dei singoli lavoratori non bastano da sole a garantire la famiglia, se nella rete dei servizi viene a mancare un *operatore di fiducia*. Verrebbe da dire: non importa dove opera, purché sia affidabile, presente. La rete dei servizi deve rispondere a questa esigenza. In questo senso diventano cruciali le così dette azioni di sistema: programmare la varietà, coordinare l'offerta, controllare la qualità, dare trasparenza alle opportunità, regolare i prezzi.

In merito alle tariffe, occorre rilevare che nessuna delle esperienze esaminate finora utilizza il buono come pseudo-moneta, che permette di acquistare su un mercato differenziato. È come se l'Ente locale vendesse ticket per la rete pubblica dei trasporti, vincolando ogni acquirente ad un percorso predeterminato. Il PAI, piano di intervento individualizzato, concorda preventivamente quote e quali prestazioni spettano al cittadino e ogni modifica del programma richiede l'intervento del servizio pubblico. Come unità di misura stanno prendendo piede due parametri: l'ora di prestazione dell'impresa sociale, lo stipendio mensile del lavoratore singolo; mancano criteri di conversione per l'utilizzo del buono, per esempio nel centro diurno o nella residenza di respiro. In questi servizi vige ancora la retta,

calcolata per un utilizzo continuativo e non per unità di tempo più brevi. Il buono servizio dovrà incentivare l'uso flessibile delle residenze e dei centri diurni. Altrettanto va detto del servizio domiciliare; anche qui la contribuzione dell'utente compra un blocco di prestazioni e non è invalso l'uso di moduli variabili; si dovrà scomporre il costo per unità di prestazioni inferiori. Su questo fronte, l'innovazione deve fare ancora un po' di strada. In questa fase, la rete dei servizi territoriali non è flessibile come la rete per la mobilità, perché le varie linee di servizi non hanno tariffe unificate. Per ora i buoni servizio sono spendibili solo in una gamma limitata; l'utente che si ricovera in casa di riposo perde il buono dedicato al domiciliare ed entra nel regime delle rette agevolate. Passa da un sistema monetario a un altro; i due sistemi non sono stati integrati. Ma si arriverà presto anche a questo; allora il cittadino potrà comprare un mix dai servizi residenziali, diurni, domiciliari quando i diversi titoli di acquisto attualmente in vigore verranno rimpiazzati da una «moneta unica».

Scopo della rassegna non è fornire soluzioni pronti all'uso, bensì consentire agli innovatori di ricavare dall'esperienza di ognuno utili suggerimenti; qualcosa che possa essere importato nel proprio contesto senza stravolgere il modello adottato o, invece, lo stimolo a ripensare il modello di riferimento, cambiarlo, arricchirlo. Gli strumenti di governo del mercato ci sono, l'esperienza insegnerà a calibrarli nel modo più accorto per ottenere qualità.

Del resto l'apprendimento non riguarda solo i Comuni, anche i cittadini dovranno modificare propensioni, rimuovere pregiudizi, imparare a riconoscere le soluzioni che ottimizzano il benessere dei familiari. I cambiamenti organizzativi andranno accompagnati da azioni culturali a vasto raggio.

*Paola Toniolo Piva - Studio Come - viale Regina Margherita 192 - 00198 Roma - tel. (06) 8541435 - e-mail: come@studiocome.it*