

Policy Brief europeo

■ *Fiducia e Sfiducia nella sfera Street-level delle politiche pubbliche*

Migliorare i rapporti di fiducia tra cittadini e amministrazione dei servizi sociali

La fiducia gioca un ruolo importante nella moderna governance democratica, e in particolare in periodi di crisi come quelli attuali. Sebbene lo scetticismo e la sfiducia siano in parte funzionali ai sistemi democratici, forme di fiducia consapevole sono di particolare importanza al fine di garantire dinamiche di governo inclusive, equilibrate e pacifiche. Questo non vale solo per i provvedimenti e i processi decisionali, ma anche per l'attuazione delle politiche e l'erogazione dei servizi pubblici. Il progetto EnTrust, finanziato dall'UE, ha dedicato una parte del suo programma di lavoro allo studio delle relazioni tra cittadini e autorità statali, concentrandosi in particolare sulle famiglie svantaggiate e sugli operatori delle amministrazioni dei servizi sociali in sette paesi (Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Polonia e Serbia). Inoltre, dopo il lavoro di ricerca è stato istituito un dialogo politico tra esperti al fine di discutere i risultati della ricerca e identificare le principali implicazioni e raccomandazioni politiche.

La ricerca EnTrust e il dialogo politico tra esperti hanno dimostrato che i livelli di fiducia e sfiducia sono estremamente rilevanti in relazione alla concessione di servizi pubblici e benefici alle famiglie vulnerabili, ma sono sensibili a varie sfide e problemi che richiedono misure correttive e politiche adatte. Infatti, mentre i rapporti dei cittadini

con gli operatori sociali sono spesso improntati sulla fiducia, le percezioni e le opinioni dei cittadini verso i servizi e le istituzioni assistenziali sono caratterizzata da sfiducia, se non da aperta diffidenza. A livello nazionale, questa sfiducia verso le istituzioni è legata a carenze nel coordinamento tra servizi ed enti, che è spesso carente a causa dell'eccessiva complessità del sistema. Le informazioni sul sistema previdenziale, sui diritti dei cittadini e sulle modalità di assistenza non risultano sufficientemente chiare, il che significa che il processo di concessione di benefici e servizi non è del tutto trasparente, essendo spesso oggetto di interpretazione da parte dei diversi servizi. I cittadini devono far fronte a ripetute richieste per ottenere una singola informazione, mentre gli operatori non hanno abbastanza tempo per dedicarsi ai clienti, poiché sono sovraccaricati di mansioni burocratiche. L'assegnazione di operatori ai clienti necessita di una ricalibrazione, dato che il ricambio di personale pregiudica la continuità delle relazioni, mentre, contemporaneamente, gli utenti possono temere delle conseguenze negative se esprimono il desiderio di cambiare l'assistente sociale assegnato.

Alla luce della nostra ricerca e del dialogo politico, esortiamo i responsabili politici a trovare modi per migliorare le relazioni tra cittadini e autorità pubbliche, in particolare per il bene dei gruppi vulnerabili che hanno un estremo bisogno di sostegno pubblico, attraverso lo sviluppo di misure e programmi correttivi a livello nazionale ed europeo. In questo contesto, abbiamo identificato una

prima serie di tre raccomandazioni basate sulle prove raccolte.

#1: Garantire ai cittadini vulnerabili servizi pubblici trasparenti, basati sui diritti e incentrati sui bisogni degli utenti

Esortiamo i governi e le autorità pubbliche ad aumentare la trasparenza delle informazioni e a migliorare la comunicazione con i cittadini, in particolare con i gruppi vulnerabili della popolazione.

Sebbene i sistemi di assistenza sociale nei paesi dell'UE siano molto complessi e comportino un certo grado di misure discrezionali, i responsabili politici e i dirigenti delle istituzioni pubbliche dovrebbero adoperarsi per fornire ai cittadini **informazioni comprensibili, complete e specifiche sulle loro possibilità di ricevere aiuti pubblici e di accedere ai servizi pubblici**.

La nostra ricerca indica che queste informazioni dovrebbero essere accessibili, prive di gergo legale, esplicite **riguardo ai diritti dei cittadini** e dovrebbero indicare i criteri esatti che vengono presi in considerazione in caso di misure discrezionali.

La creazione di uno **sportello unico** è una buona pratica che aiuterebbe a facilitare la trasparenza e la coerenza delle informazioni sui benefici e le procedure, a migliorare il coordinamento e l'accesso ai diversi servizi e a garantire una maggiore interazione personale con le istituzioni competenti.

Dovrebbe inoltre essere stabilito un **limite al numero di documenti che devono essere presentati** dai richiedenti dell'assistenza sociale ed essere fornite informazioni preliminari sui documenti richiesti, al fine di evitare di sovraccaricare gli utenti con continue richieste di informazioni duplicate

prima di ricevere assistenza. **I requisiti e le procedure per la concessione di benefici e servizi dovrebbero essere coerenti all'interno di una data istituzione.** La concessione o il diniego dell'accesso ai sistemi di assistenza dipende dal giudizio individuale di un operatore e differisce significativamente tra le diverse istituzioni, come mostra la nostra ricerca, portando i cittadini a pensare che l'accesso all'assistenza sociale sia subordinato alla casualità di "vedersi assegnato un assistente sociale che sia di aiuto". Questo a sua volta mina la fiducia dei cittadini nei sistemi di welfare.

Inoltre, in particolare nei sistemi di assistenza sociale altamente frammentati, è necessario un **maggiore coordinamento tra tutti i servizi** per evitare infiniti rinvii di persone che chiedono assistenza da un'istituzione all'altra e la sensazione dei cittadini di "perdersi nel sistema".

A questo proposito, la **digitalizzazione** va presa più seriamente. Si sollecita però un'implementazione attenta della digitalizzazione, poiché porta con sé tanti potenziali benefici, quanti rischi. La digitalizzazione dovrebbe contribuire a ridurre la burocrazia, facilitando il flusso di lavoro per gli assistenti sociali e aumentando la trasparenza dei processi. Dovrebbe inoltre creare un'interfaccia affidabile per i cittadini, migliorando la conoscenza e la comunicazione. Tuttavia, la digitalizzazione dovrebbe essere limitata il più possibile negli incontri diretti tra assistenti sociali e cittadini vulnerabili. Una maggiore digitalizzazione delle relazioni dirette contribuirebbe infatti a un'ulteriore esclusione delle famiglie svantaggiate; aumenterebbe l'anonimato e influirebbe negativamente sulla costruzione di relazioni a lungo termine con gli assistenti sociali.

Le successive indagini sulle situazioni dei beneficiari dovrebbero essere limitate all'aggiornamento o alla verifica delle informazioni, e le **indagini ripetute su situazioni traumatiche passate dovrebbero essere evitate**. Nei sistemi di welfare frammentati, previo consenso degli utenti, le informazioni sulla loro situazione dovrebbero essere scambiate per evitare indagini ripetitive.

I governi e le autorità pubbliche dovrebbero ridurre le **barriere strutturali** che le famiglie svantaggiate devono affrontare **per accedere a servizi**, come la mancanza di accessibilità per le persone con disabilità. Dovrebbero essere sviluppate misure per affrontare la conoscenza limitata della lingua locale e del modo in cui le istituzioni e i servizi funzionano, fornendo forme di **comunicazione e informazione** più accessibili.

Sostenere i destinatari dei servizi sociali e coinvolgerli nella revisione dell'efficacia e delle lacune nel sistema è anche un modo efficace per creare ulteriore fiducia nello stesso, ad esempio attraverso i Consigli degli utenti, in cui i clienti e i rappresentanti dei servizi pubblici si incontrano per affrontare i problemi e costruire soluzioni.

#2: Ricalibrare le procedure amministrative e supportare e valorizzare gli assistenti sociali

I responsabili politici e i dirigenti delle amministrazioni dovrebbero migliorare le condizioni di lavoro degli assistenti sociali. Ciò comporta necessariamente la limitazione della burocrazia nell'ambito delle mansioni svolte per garantire agli operatori il **tempo per il lavoro sul caso e i contatti individuali con i clienti**, poiché la mancanza di tempo risulta essere uno dei maggiori ostacoli allo sviluppo della fiducia nelle relazioni tra assistenti

sociali e cittadini. Per affrontare questi meccanismi di sfiducia, raccomandiamo anche la **separazione delle procedure di verifica e controllo dal lavoro di assistenza sociale**. Gli operatori dovrebbero concentrarsi sull'identificazione di bisogni e soluzioni, nonché mettere in contatto gli utenti con i servizi pertinenti. Ciò contribuirebbe anche ad aumentare la qualità di tali servizi.

Per ridurre il rischio di esaurimento, l'elevato ricambio del personale o la carenza dello stesso negli istituti di assistenza sociale, dovrebbero essere fornite **migliori condizioni di lavoro per gli assistenti sociali**.

Migliorare la percezione degli operatori è un prerequisito per aumentare la fiducia pubblica nel sistema. Le campagne sociali incentrate sulla sensibilizzazione del pubblico sull'importanza del servizio sociale, oltre che sull'astensione dei media dal nutrire la sfiducia attribuendo la responsabilità dei problemi sociali agli operatori, dovrebbero essere sostenute a livello locale e nazionale.

Dovrebbero inoltre essere forniti agli operatori degli **strumenti di formazione e supporto**. Una delle sfide che devono affrontare è avere a che fare con persone di diversa estrazione sociale che subiscono discriminazioni. La formazione per affrontare i pregiudizi nel trattare le esigenze dei clienti dovrebbe essere considerata una priorità. In questo contesto, agli assistenti sociali dovrebbero essere fornite adeguate conoscenze e strumenti per superare le barriere interculturali, linguistiche o di accessibilità quando hanno a che fare con gli utenti.

#3: Rafforzare il contributo dell'Unione Europea

L'UE è chiamata a sviluppare un atteggiamento più proattivo nella deliberazione politica, nel dialogo sociale e nelle misure di sostegno che potrebbero aiutare gli Stati membri a migliorare l'erogazione dei servizi pubblici, in particolare tra i gruppi di cittadini più vulnerabili. In primo luogo, l'UE dovrebbe contribuire attivamente al miglioramento dei servizi pubblici all'interno dei propri Stati membri come misura per aumentare i rapporti di fiducia nella dimensione *Street-level* delle politiche pubbliche, tra autorità e famiglie svantaggiate. **L'UE dovrebbe sostenere le riforme per la semplificazione, la trasparenza e la riaffermazione dei diritti dei cittadini ai servizi sociali** attraverso il meccanismo del semestre e i suoi strumenti di finanziamento (ESIF, Recovery Package).

L'UE dovrebbe inoltre contribuire alla **professionalizzazione degli operatori sociali e al riconoscimento del loro lavoro promuovendo il dialogo sociale**. Allo stesso modo, l'UE dovrebbe promuovere **l'apprendimento reciproco e lo scambio di buone pratiche per lo sviluppo e la valutazione delle riforme per migliorare la qualità dei servizi basati sui diritti**. Si raccomanda che il dialogo e l'apprendimento facciano uso delle reti e delle piattaforme esistenti. Al di là di queste reti, tuttavia, è necessario fare di più a livello europeo per garantire il coinvolgimento degli utenti, per promuovere la comprensione e gli scambi reciproci tra le autorità pubbliche, gli operatori sociali e gli utenti.

Infine, i principi del Pilastro Europeo dei Diritti Sociali e il suo Piano d'Azione offrono importanti opportunità, in particolare per

quanto riguarda l'attuazione dei diritti relativi alla protezione sociale e all'inclusione. Anche la proposta di Raccomandazione del Consiglio sul salario minimo prevista per il 2022 rappresenta un passo positivo a sostegno delle famiglie svantaggiate, così come la garanzia europea per l'infanzia che mira a prevenire e combattere l'esclusione sociale garantendo l'accesso dei bambini bisognosi a una serie di servizi chiave: educazione e cura della prima infanzia, istruzione, assistenza sanitaria, alimentazione, alloggio. Tuttavia, sembra essenziale **analizzare e valutare (in ulteriori ricerche) come i meccanismi di fiducia e sfiducia siano stati considerati nel Pilastro Europeo dei Diritti Sociali**. Un tema che richiederebbe un esame critico è il coinvolgimento delle parti sociali e delle organizzazioni della società civile, nonché il partenariato con gli enti locali, previsto ma non affrontato sistematicamente con strumenti concreti.

Background della ricerca: le evidenze empiriche

Le raccomandazioni politiche si basano sui risultati di una ricerca comparativa e su un dialogo politico di esperti.

I risultati della ricerca sono il prodotto di un lavoro coordinato sul campo e di analisi condotte nei sette paesi del consorzio EnTrust. Il pacchetto di lavoro è stato condotto e coordinato da Maria Theiss, dell'Università di Varsavia, e dal suo team, ed ha generato un ricco set di dati comprendente **115 interviste individuali approfondite con operatori degli istituti di assistenza sociale e 117 interviste con cittadini che ricevono assistenza sociale**. Queste interviste sono state effettuate tra **marzo 2020 e febbraio 2021** in sette paesi (Repubblica Ceca, Danimarca, Germania, Grecia, Italia, Polonia e

Serbia), durante il periodo della pandemia di Covid-19 e le misure di lockdown nazionale.

I ricercatori si sono sforzati di evidenziare la percezione soggettiva degli intervistati in merito alla fiducia/ sfiducia, i fattori trans-nazionali che contribuiscono a determinare gli atteggiamenti di fiducia/ sfiducia dei cittadini e degli operatori sociali, a identificare il ruolo dei sistemi di welfare e della progettazione delle politiche nel plasmare le relazioni di (s)fiducia a livello micro, oltre ad esaminare il ruolo delle culture nazionali di (s)fiducia. Per quanto riguarda gli operatori sociali, l'attenzione si è concentrata sulle risorse disponibili (limitate), sui rapporti con i supervisori, sull'accesso alle conoscenze scientifiche, sui livelli di autonomia e sui loro propri valori. Nel caso dei cittadini, abbiamo esaminato le loro esperienze con gli operatori sociali, le culture locali di sfiducia, compresi i contatti con atteggiamenti populistici e i tratti individuali.

A compendio del completamento della ricerca sui meccanismi di creazione di fiducia e sfiducia nelle relazioni tra i cittadini e la burocrazia *Street-level* nel sostegno alle famiglie svantaggiate, il 10 dicembre 2021 si è svolto un dialogo politico di esperti per esaminare i risultati dal punto di vista dei professionisti a livello comunitario e nazionale. Il dibattito con esperti che rappresentano una serie di organizzazioni di utenti dei servizi sociali (persone in povertà e famiglie), fornitori di servizi pubblici, rappresentanti dei comuni e una ONG che fornisce servizi sociali, ha fornito un'importante opportunità per confrontare i risultati e le raccomandazioni della ricerca accademica con il punto di vista di coloro che sono coinvolti nel lavoro sul campo. Inoltre, ha contribuito a comprendere ulteriormente i meccanismi di fiducia e sfiducia e a

perfezionare possibili soluzioni, o identificare le migliori pratiche, per districare queste complesse relazioni e riflettere sul modo migliore per affrontarle a livello europeo (vedi #3).

Risultati principali

Sia i risultati della ricerca EnTrust che il dialogo politico di esperti hanno messo in evidenza la complessità delle relazioni di fiducia e sfiducia tra i beneficiari e le autorità dei servizi sociali. Sebbene i paesi oggetto della ricerca differiscano in modo significativo in termini di livelli di fiducia tra utenti del welfare e operatori in prima linea, nonché per quanto riguarda i modelli di assistenza sociale, alcuni meccanismi si sono rivelati diffusi. Uno dei risultati più sorprendenti e importanti risiede nel fatto che le **relazioni personali** tra i destinatari dell'assistenza sociale e gli assistenti sociali sul campo **sono generalmente basate sulla fiducia**, mentre l'**atteggiamento** degli utenti **nei confronti dei sistemi istituzionali dell'assistenza sociale è piuttosto caratterizzato da sfiducia**. Sia i cittadini che gli assistenti sociali tendevano anche a concordare sul fatto che le relazioni di fiducia sul campo fossero essenziali per aiutare gli assistenti sociali e i cittadini a farsi strada attraverso un sistema ostile, opaco e ingiusto.

Questo risultato generale mostra che esiste una solida base per la fiducia a livello personale e professionale, anche se questa fiducia non si estende necessariamente al livello istituzionale. Tuttavia, i risultati della ricerca e le opinioni degli esperti evidenziano che è importante valorizzare questo aspetto. I risultati mostrano che sia i cittadini che gli assistenti sociali **concepiscono la fiducia come una relazione reciproca basata sull'**

onestà, sulla possibilità di rivelarsi e aprirsi e sulla fiducia in una determinata persona. Gli assistenti sociali hanno collegato la fiducia con un atteggiamento trasparente e onesto da parte degli utenti, mentre per i cittadini, la riservatezza delle conversazioni con gli operatori era un presupposto fondamentale, così come il trattamento umano oltre alla comprensione, disponibilità, affidabilità (la capacità di mantenere promesse) e professionalità.

Nelle interviste non è mancata la sfiducia, in quanto essa fa parte di un atteggiamento scettico che i cittadini e gli operatori sociali condividono in una situazione segnata da esigenze istituzionali e relazioni professionali. In questo contesto, la sfiducia sembra essere legata al fatto che gli assistenti sociali non sono solo responsabili dell'assistenza alle famiglie vulnerabili, ma anche della verifica e del controllo dell'idoneità, della conformità e dell'esecuzione. Pertanto, gli assistenti sociali si trovano in una situazione ambivalente di fiducia e sfiducia che si impone nell'incontro con i clienti. Un ulteriore problema è che i referenti delle famiglie svantaggiate intervistati hanno evidenziato che spesso percepiscono forme più esplicite di sfiducia da parte degli assistenti sociali. In parte, questa sfiducia era legata a esperienze di discriminazione basate sull'etnia, sulla cittadinanza e sullo status migratorio. **Sia per i cittadini che per gli assistenti sociali, la reciprocità delle relazioni è un fattore cruciale che influenza la fiducia** e permette che tali relazioni siano dinamiche, con un equilibrio di fiducia e sfiducia che si evolve nel tempo e si basa sulle esperienze delle parti. Di conseguenza, i nostri risultati forniscono prova della necessità di fornire agli assistenti sociali un ambiente di lavoro più favorevole, in cui possano dedicarsi più pienamente alle famiglie vulnerabili (vedi #2).

Davanti a questo scenario, ci siamo trovati di fronte al sorprendente paradosso per cui la **prevalenza della fiducia sul piano degli incontri personali** è spesso contrapposta alla **prevalenza della sfiducia nei confronti del sistema**. La fiducia personale non è quindi trasferibile automaticamente alla fiducia istituzionale. Il sistema istituzionale è percepito come **eccessivamente complicato e burocratico**, in alcuni paesi anche come eccessivamente **frammentato**, a causa dell'esistenza di molteplici istituti di assistenza sociale che condividono responsabilità per le famiglie vulnerabili. Inoltre, il **basso livello di benefici di fronte ai rigidi mezzi impiegati per il controllo e la verifica delle pratiche** rappresenta un fattore di sfiducia. Oltre alle procedure laboriose, o alla mancanza di trasparenza e discordanza delle stesse, vi sono una serie di **pratiche che i cittadini ritengono ingiuste e inique**, come la negazione dei sussidi a causa del superamento anche marginale delle soglie di reddito per la concessione, il coinvolgimento di parenti lontani nella valutazione delle risorse, o le minacce che i bambini vengano dati in affidamento, o che avvantaggino eccessivamente alcuni gruppi e persone che traggono vantaggio dal sistema. La fiducia è anche legata all'ottenimento di benefici. Il miglioramento della comunicazione sul processo, sulle responsabilità e sui diritti dei cittadini è quindi fondamentale (vedi #1).

La frammentazione e l'eccessiva burocra-tizzazione del sistema **colpisce anche gli assistenti sociali, i quali hanno riferito di essere stati sovraccaricati di compiti molto complessi che hanno portato a livelli elevati di ricambio del personale**. La separazione dei mezzi amministrativi di verifica delle procedure dall'assistenza sociale sembra aver funzionato bene in alcuni paesi per

la fiducia e alleviare lo stress degli assistenti sociali.

Una maggiore trasparenza e una comunicazione più proattiva sembrano necessarie anche per affrontare le percezioni pubbliche nei media. In alcuni paesi gli operatori hanno segnalato che **l'immagine mediatica negativa dell'assistenza sociale** è un altro fattore responsabile della diminuzione della fiducia dei cittadini verso sistemi di welfare. Gli esempi forniti includevano bambini portati via dalle loro famiglie o casi di abuso trascurati. La sfiducia istituzionale diffusa tra le famiglie vulnerabili ha anche a che fare con il fatto che **queste famiglie hanno molto spesso poco o nessun interesse per la politica, che sentono come lontana dalla loro vita quotidiana e incapace o non disposta a mantenere promesse**. Al contrario, i cittadini intervistati sono stati in generale abbastanza positivi sull'Unione Europea, ma probabilmente solo per il fatto che la percepiscono come piuttosto distante, e quindi non associata ai fallimenti del sistema di welfare.

Riferimenti della ricerca e informazioni sul progetto

Il progetto EnTrust è finanziato dall'UE nell'ambito del programma di Ricerca e Innovazione Horizon2020 (contratto di sovvenzione n. 870572). Le raccomandazioni e i risultati presentati in questo policy brief si basano sul lavoro "[Integrated Report on Trust and Distrust at the Street Level of Public Policy](#)", nonché su un dialogo politico di esperti tra il gruppo di ricerca e i seguenti esperti: Leonardo Ebner, Consiglio dei Comuni e delle Regioni d'Europa, Camille Roux, COFACE Families Europe, Sian Jones, La Rete E

Europea contro la Povertà, Erich Hulman, Caritas Slovacchia, Tomasz Pactwa, Comune di Varsavia.

Il consorzio EnTrust è composto da otto team partner che conducono attività di ricerca e divulgazione in sette paesi (Repubblica Ceca, Danimarca, Grecia, Germania, Italia, Polonia e Serbia) e a livello europeo. Il suo piano di lavoro si compone di sette moduli di lavoro dedicati all'analisi sistematica e alla riflessione sui diversi aspetti del tema:

1. I fondamenti teorici e normativi della fiducia e della sfiducia
2. Fiducia e sfiducia nella sfera Street-level delle Politiche Pubbliche
3. Il ruolo dei movimenti sociali democratici nella formazione della fiducia e della sfiducia
4. Il ruolo dei media nella creazione di fiducia e sfiducia: informazione o polarizzazione?
5. Approfondimento psicologico-evolutivo su fiducia e sfiducia
6. Valutazione della fiducia e sfiducia dei cittadini nella governance: forme, determinanti, effetti e rimedi
7. Civilizzare la fiducia e la sfiducia: modelli di ruolo e raccomandazioni

Ulteriori work-package sono impegnati nella divulgazione, nella valorizzazione e comunicazione dei risultati della ricerca, oltre che nella gestione e nelle questioni etiche.

Consorzio:

[Civil Society Europe](#) (Bruxelles, Belgio)

[Masaryk University](#) (Brno, Repubblica Ceca)

[Panteion University of Social and Political Sciences](#) (Atene, Grecia)

[University of Belgrade, Institute of Philosophy and Social Theory](#) (Serbia)

[University of Copenhagen](#) (Danimarca)

[University of Siegen](#) (Germania)

[University of Siena](#) (Italia)

[University of Warsaw](#) (Polonia)

Ulteriori informazioni sul progetto EnTrust sono disponibili a www.entrust-project.eu.

Contatti:

Prof Dr Christian Lahusen
Project coordinator
University of Siegen
Department of Social Sciences
Adolf-Reichwein-Str. 2
57068 Siegen – Germany
e-mail: entrust@uni-siegen.de

Carlotta Besozzi
Project partner
Civil Society Europe
Rue du Congrès 13,
1000 Brussels – Belgium

e-mail: contact@civilsocietyeurope.eu

Social Media Links



Informazioni sul progetto

Tipo di progetto: Progetto collaborativo
Bando: H2020 SC6 GOVERNANCE-01-2019: Trust in Governance
Data di inizio: febbraio 2020
Durata: 48 mesi
Coordinatore: Prof. Dr. Christian Lahusen, Università of Siegen
Convenzione di sovvenzione (n°): 870572
Budget del progetto finanziato dall'UE: € 2,978,151.25



Questo progetto ha ricevuto finanziamenti dal programma di Ricerca e Innovazione Horizon2020 dell'Unione Europea nell'ambito della convenzione di sovvenzione n. 870572. I contenuti di questa pubblicazione sono di esclusiva responsabilità degli autori e non riflettono necessariamente l'opinione dell'Unione Europea.

www.entrust-project.eu
