

Modelli di accreditamento e configurazione dei mercati[▼]

di Maria Cecilia Guerra

Università degli studi di Modena e Reggio Emilia

CAPP Centro di Analisi delle Politiche Pubbliche

1. Premessa

L'accREDITAMENTO istituzionale in campo sociale e socio-assistenziale, cui si farà riferimento in questo contributo, così come quello in campo esclusivamente sanitario, è, principalmente, uno strumento attraverso cui si richiede ai fornitori che vogliono erogare servizi il cui finanziamento resta, totalmente o parzialmente, a carico dell'ente pubblico, di soddisfare determinati requisiti qualitativi. Come tale, è uno strumento utilizzabile in modelli caratterizzati da meccanismi di selezione dei fornitori e da relazioni finanziarie fra questi e l'ente accreditante molto diversi fra di loro, di cui contribuisce però, in modo cruciale, a disegnare le proprietà.

La configurazione del mercato che deriva da questi diversi modelli, e il ruolo che in ciascuno di essi è affidato all'accREDITAMENTO, dovrebbero essere esaminati dalla prospettiva di ciascuno dei soggetti che entrano in gioco: il soggetto accreditato; l'accREDITANTE, gli utenti, ma anche la collettività nel suo complesso. E' infatti la collettività che, attraverso le imposte, finanzia il sistema di welfare. Inoltre, le caratteristiche quali-quantitative nonché l'organizzazione dell'offerta dei servizi sociali hanno forti esternalità positive, dal momento che anche i cittadini non diretti fruitori delle prestazioni traggono giovamento dal vivere in una società nella quale chi è in situazione di bisogno ha la possibilità di vedere il suo bisogno soddisfatto, poiché nel futuro potrebbero trovarsi nella medesima situazione.

L'accREDITAMENTO non dovrebbe quindi essere né disegnato né concepito come un mero adempimento amministrativo: è uno strumento che non può essere considerato isolatamente dal sistema di servizi in cui viene inserito, poiché svolge un ruolo rilevante sia nella regolamentazione dell'offerta che come strumento di tutela della domanda.

[▼] Articolo di prossima pubblicazione in Prospettive sociali e sanitarie.

Sotto questi profili l'ambito sociale è un contesto molto particolare, in cui queste due funzioni regolatorie non sono svolte dal mercato, come invece avviene in altri ambiti.

2. Accredimento istituzionale: quali differenze tra sociale e sanitario?

Nel nostro paese, l'accredimento è stato primariamente introdotto in campo sanitario e il suo utilizzo in questo ambito appare ormai consolidato. Ma l'accredimento nel sociale pone questioni differenti rispetto a quelle che possono essere sollevate in sanità. Ciò dipende principalmente da due fattori. In primo luogo, dalla **mancanza di diritti esigibili**, in secondo luogo dalla **differente configurazione dei ruoli** dei diversi attori pubblici coinvolti, ed in particolare dei Comuni.

a. La mancanza di diritti esigibili.

Nel campo sociale, in senso stretto, manca la definizione di diritti esigibili: non esistono di fatto i livelli essenziali delle prestazioni, laddove tali livelli sono stati invece definiti in campo sanitario con il decreto del Presidente del Consiglio dei Ministri del 29 novembre 2001.

Questo è un aspetto molto importante, che certamente rappresenta una criticità del sistema di accreditamento che si va a costruire. L'accredimento viene attivato in una situazione in cui l'ente pubblico - il Comune, il Distretto, la Regione - non ha l'obbligo di garantire la soddisfazione della domanda e di specifici bisogni dei cittadini.

La conseguenza di ciò è che il vincolo finanziario cui è sottoposto il soggetto che organizza l'offerta di servizi in campo sociale è, ovviamente, meno stringente di quello che sussiste in campo sanitario.

In primo luogo, perché viene meno il rischio finanziario imputabile alla "mobilità" degli utenti: in campo sanitario un cittadino, avendo un diritto esigibile, può farlo valere anche in una Regione diversa da quella di residenza, la quale è comunque tenuta a sostenerne il costo. Della mobilità le Regioni devono quindi tener conto in sede di programmazione dell'offerta e del finanziamento.

In secondo luogo, perché, non essendovi obbligo di intervento da parte del soggetto pubblico, sono minori sia il problema dell'induzione della domanda sia quello dell'appropriatezza delle prestazioni.

In terzo luogo è diverso il ruolo attribuito alla compartecipazione degli utenti. In sanità il ticket ha principalmente una funzione di garanzia contro l'abuso del terzo pagante; nel caso del sociale e del sociosanitario la compartecipazione assume invece una funzione rilevante nel finanziamento

effettivo delle prestazioni erogate; funzione che, oltre certi livelli, potrebbe vanificare il concetto stesso di diritto esigibile, ove questo venisse riconosciuto.

Anche questo aiuta a capire perché l'accreditamento istituzionale in campo sociale non sempre si completa, come invece auspicabilmente dovrebbe, con un accordo di tipo contrattuale, e come anche quando esiste, questo accordo può assumere natura molto diversa, così come può essere molto diverso il ruolo che l'accreditamento gioca nella programmazione regionale e comunale.

b. Ruolo dei Comuni in campo sociale

Un ulteriore elemento da considerare è che in campo sociale, rispetto a quello sanitario, è presente un protagonista in più, ovvero il Comune, che rappresenta un ulteriore livello di governo del settore, che non esiste in campo sanitario. Regioni e Comuni hanno responsabilità diverse e devono conciliare competenze che in parte si sovrappongono e anche questo solleva un problema non solo di sussidiarietà ma anche di complementarietà e di collaborazione che può assumere forme diverse e complesse.

3. Accredimento istituzionale e quasi mercati

In un'economia di mercato, concorrenziale, il problema dell'accreditamento, e cioè della garanzia che il servizio offerto abbia i requisiti qualitativi necessari a soddisfare adeguatamente il bisogno degli utenti, è, almeno dal punto di vista teorico, risolto dall'ipotizzata esistenza: di un numero rilevante di fornitori senza potere di mercato, dal lato dell'offerta, fra cui, dal lato della domanda, i clienti, che si assume siano perfettamente in grado di valutare e conoscere la qualità del bene o servizio che acquistano, possono liberamente scegliere.

In campo sociale, però, le condizioni ricordate, che caratterizzano un mercato concorrenziale, sono ben difficilmente realizzabili.

Al tempo stesso, nella maggior parte delle realtà, si è ormai abbandonato il modello "verticalmente integrato", in cui il problema dell'accreditamento non si pone, in quanto vi è un unico soggetto che si "occupa" sia della domanda che dell'offerta. Ci si è invece sempre più spesso orientati verso modelli di separazione (totale o parziale) tra chi finanzia o organizza la domanda e chi invece produce ed eroga i servizi.

I più noti fra questi modelli vengono genericamente chiamati “di quasi mercato”. In essi le caratteristiche della domanda e dell’offerta si presentano in modo molto diverso da come si presentano sui mercati “standard”. Sono in particolare diversi i meccanismi di determinazione dei prezzi, che non garantiscono l’equilibrio fra domanda e offerta, ma sono invece condizionati dai vincoli finanziari e dagli obiettivi di programmazione dell’ente pubblico finanziatore.

La caratteristica di fondo dei modelli di quasi mercato, che ne giustifica il nome, è l’obiettivo che l’ente pubblico (accreditante) si pone di “imitare” i mercati concorrenziali, garantendo il più possibile, dal lato dell’offerta, una **pluralità di produttori** (soggetti accreditati), che possono essere sia pubblici che privati, e dal lato della domanda la **libertà di scelta** da parte dell’utente. Tuttavia ci sono alcune criticità legate a questi elementi, che possono rendere, ed anzi spesso rendono, non attuabile nella realtà un modello di quasi mercato “puro”. L’istituto dell’accreditamento può allora e deve, svolgere un ruolo di rilievo per affrontare tali criticità.

a. Pluralità di offerta

E’ facile ipotizzare l’applicabilità di un modello di quasi mercato puro in situazioni territoriali in cui l’offerta di servizi è abbondante, articolata ed omogeneamente distribuita; molto più difficile in situazioni in cui l’offerta non esiste o è fortemente insufficiente, e deve essere creata ed alimentata per garantire la soddisfazione di un bisogno.

Nei modelli “puri” di quasi mercati, con un numero elevato di fornitori in concorrenza fra di loro, possono essere accreditati più soggetti rispetto alla necessità, per garantire una più ampia libertà di scelta da parte degli utenti su tutto il territorio e per tutti i servizi, e per fare sì che la concorrenza sui mercati e la stessa contendibilità dell’operatore pubblico induca ad un maggiore controllo dei costi e ad una maggiore efficienza.

Nel modelli reali però, che pure si ispirano alla logica dei quasi mercati, ci possono essere delle buone motivazioni per utilizzare l’accreditamento in modo selettivo.

Un primo problema si pone, ad esempio, quando c’è una forte e qualificata offerta pubblica preesistente: la contendibilità dell’operatore pubblico potrebbe, in questi casi, portare ad avere capacità pubblica inutilizzata, e determinare quindi a duplicazioni dei costi, a parità di soddisfazione della domanda, che possono essere anche molto significative. In sanità, il problema è riguarda, ad esempio, il problema dei presidi ospedalieri, ma il medesimo problema di un uso insufficiente e quindi inefficiente delle strutture pubbliche potrebbe porsi anche nel campo del socio sanitario e socio assistenziale.

Un secondo problema si ha quando l'offerta è scarsa in generale o in riferimento a specifiche esigenze. In queste situazioni, l'utilizzo selettivo dell'accREDITAMENTO può essere funzionale alla promozione dell'offerta. Ad esempio, quando l'ingresso su di un mercato, o la risposta a un determinato bisogno, comporta, come spesso accade, un cospicuo investimento iniziale, l'accREDITAMENTO può essere utilizzato per garantire ai produttori un periodo di finanziamento pubblico della domanda ad essi diretta sufficiente a garantire l'ammortamento del proprio investimento. In altri casi, il soggetto pubblico può sostenere direttamente alcuni dei costi dell'accREDITAMENTO, come avviene, ad esempio, quando organizza e finanzia corsi di formazione la partecipazione ai quali è una condizione necessaria perché determinati operatori (si pensi ad esempio alle "badanti") possano accreditarsi.

Questi elementi spiegano perché l'accREDITAMENTO viene introdotto in modo diverso in situazioni territoriali diverse, in cui è diversa: l'attenzione allo sviluppo di certi servizi piuttosto che altri, la dimensione delle risorse investite sul sociale, la presenza del pubblico.

b. Libertà di scelta degli utenti

L'obiettivo di garantire la libertà di scelta da parte degli utenti è perseguito nei modelli di quasi mercati in misura e secondo modalità molto diverse. In molte situazioni la domanda non viene direttamente espressa dagli utenti, ma il finanziatore pubblico incarica un soggetto esperto a definire, sulla base dell'analisi del caso, le prestazioni che ritiene appropriate per soddisfare un certo bisogno. In altri casi si favorisce invece un incontro diretto fra domanda e offerta, attraverso il ricorso a *voucher*, con cui si riconosce agli utenti un finanziamento, a destinazione vincolata, spendibile presso una pluralità di soggetti. Vi è in entrambi i casi la consapevolezza che il meccanismo di selezione dei fornitori da parte degli utenti, che dovrebbe portare, come nei mercati concorrenziali dei libri di testo, alla fuoriuscita di quelli che offrono servizi di qualità inferiore a parità di prezzo, non può funzionare nel campo sociale (come in sanità o nell'istruzione), caratterizzato da forti asimmetrie informative. I beni e servizi, in questi campi, sono, in molti casi, *experience goods*, cioè beni di cui l'utente è in grado di valutare la qualità soltanto dopo la fruizione, e cioè non ex ante, al momento in cui esprime la domanda, ma solo ex post; quando non sono addirittura *credence goods*, cioè servizi di cui l'utente non è in grado di valutare la qualità neppure dopo che ne ha usufruito.

L'accREDITAMENTO ha proprio la funzione primaria di ridurre la distanza informativa che esiste tra produttore e consumatore, quindi la funzione di rafforzare la posizione dell'utente. Una funzione tanto più importante in quanto, in campo sociale, l'utente si trova molto spesso a dover scegliere in

un momento di particolare fragilità, quando ha un bisogno urgente, e quindi in una situazione che lo rende, dal punto di vista contrattuale, particolarmente debole.

Utilizzare lo strumento dell'accreditamento nella logica della tutela dell'utente, ai fini di garantire la qualità del servizio a cui accede, è fondamentale in tutti i modelli di quasi mercato, ma specialmente in quei modelli di quasi mercato "puro", in cui esso rappresenta l'unico strumento di "regolazione" da parte dell'ente pubblico, in quanto non è previsto che esista un rapporto contrattuale tra l'ente accreditante e il fornitore, che sarebbe quindi, altrimenti, unicamente sottoposto al controllo esercitato dalla domanda.

In questa stessa logica di tutela dell'utente, l'accreditamento è più o meno importante anche in ragione dei sistemi di remunerazione adottati dall'ente pubblico. Mentre i metodi retrospettivi, di copertura integrale dei costi certificati, non spingono il produttore verso l'efficienza ma neanche lo incentivano a peggiorare la qualità del servizio offerto, i metodi prospettici, basati sulla tariffazione di servizi in qualche modo standardizzati (o analogamente su *voucher* senza possibilità di *topping up* da parte dell'utente), possono, in assenza di adeguati sistemi di accreditamento, spingere l'erogatore, specialmente se si tratta di un ente *for profit*, visto che il pagamento è fisso, a recuperare margini di profitto, abbassando la qualità.

L'accreditamento non esaurisce, però, la sua funzione di tutela dell'utente nel garantire determinati livelli qualitativi dei servizi, ma anche nell'evitare discriminazioni all'accesso che si possono manifestare in vari modi. In sanità è noto il rischio che la struttura che è finanziata dal pubblico tenda a selezionare e quindi a seguire, fra i casi per i quali è riconosciuta la medesima tariffa, quelli meno complessi e quindi meno costosi.. Questo fenomeno può riprodursi anche in campo sociale. La concessione dell'accreditamento può essere quindi utilmente condizionata all'accettazione di regole per l'accesso che evitino tale *cream skimming* così come altre logiche discriminatorie, che comportano rischi di stratificazione, in cui servizi con determinate caratteristiche siano unicamente destinati a soggetti con un certo reddito, o appartenenti ad una determinata confessione religiosa, o di una certa provenienza geografica o di un certo censo; rischio ancora più grave quando la stratificazione si trasformi, per alcune tipologie di utenti, in vera e propria segregazione.

4. Accredimento, concorrenza per il mercato e sussidiarietà orizzontale

Se è vero che è difficile pensare ad un modello di quasi mercato senza lo strumento dell'accreditamento, l'accreditamento può tuttavia entrare in gioco anche in altri modelli di organizzazione dei mercati in cui il meccanismo di selezione dei fornitori consista, ad esempio,

nell'affidamento mediante gara, che concettualmente è uno strumento riconducibile ad un altro modello, quello della concorrenza per il mercato. In quest'ultimo modello, pur non essendoci un mercato concorrenziale con una pluralità di fornitori, la concorrenza viene riprodotta in sede d'asta, mettendo a confronto tanti diversi produttori potenziali per poi scegliere il migliore, generalmente il più efficiente. La caratteristica dell'affidamento attraverso gara è che il fornitore agisce per delega, per conto dell'ente pubblico, che si fa carico del costo del servizio erogato ai cittadini, o gratuitamente o anche contro il pagamento di una tariffa, e che resta responsabile del servizio nei confronti dell'utente. Questo tipo di contratto può accompagnarsi e talvolta effettivamente si accompagna ad un processo di accreditamento.

Per capire questa affermazione è utile ricordare che, nel recente passato, l'affidamento mediante gara ha avuto una evoluzione che ha progressivamente avvicinato le finalità del contratto d'asta a quelle dell'accREDITamento, attribuendogli una funzione di garanzia di aspetti qualitativi, definiti con sempre maggiore precisione, con attenzione crescente alle attese dell'utente, agli aspetti di risultato e relazionali, e quindi non solo al costo o alla logica del massimo ribasso, che, evidentemente, è molto meno rilevante per questa tipologia di servizi.

Anche in contesti in cui l'affidamento mediante gara assume questi connotati, adottare contestualmente lo strumento dell'accREDITamento, che diventerebbe in primo luogo un pre-requisito per potere partecipare alla procedura selettiva, può avere una sua utilità. In particolare può svolgere un ruolo di omogeneizzazione dei criteri qualitativi richiesti su tutto il territorio, laddove il singolo contratto di gara svolge un'azione di qualificazione solo rispetto ad un numero limitato di soggetti erogatori.

Lo strumento dell'affidamento mediante gara è però troppo poco flessibile per essere davvero adeguato all'organizzazione dei servizi in campo sociale. Si pensi ad esempio al problema della durata dell'affidamento. Il meccanismo concorrenziale che dovrebbe garantire la soluzione del produttore più efficiente, viene attivato solo al momento dell'asta: la durata dell'affidamento dovrebbe allora essere breve e le aste dovrebbero essere ripetute frequentemente. D'altro canto, senza contare i costi imputabili alla ripetizione delle aste che devono essere affrontati sia dall'ente pubblico che le organizza sia dai soggetti che vi partecipano, una durata troppo breve dell'affidamento potrebbe portare a meccanismi inibitori degli investimenti in qualità da parte dei soggetti che partecipano alla gara in tutti i casi in cui si rivelasse insufficiente a garantirne l'ammortamento.

Ma è proprio la natura dei servizi sociali, difficilmente standardizzabili, in cui è importante valorizzare la diversificazione dell'offerta fino a richiedere, nei casi complessi, una vera e propria personalizzazione degli interventi, ricorrendo anche a flessibilità nelle forme organizzative, che ha spinto in molte realtà ad adottare modelli differenti dalla gara. Utilizzando altre tipologie di contratto, come ad esempio la convenzione, si è cercato di coinvolgere il soggetto che eroga il servizio in processi di progettazione e di incremento della qualità, in una logica di valorizzazione delle proposte e del ruolo del terzo settore. E' bene però sottolineare che il terzo settore è un mondo molto variegato, da un lato, capace di progettualità autonoma, dall'altro esposto al rischio di essere coinvolto dal pubblico in esternalizzazioni che favoriscono solo la logica del minor costo.

Sono situazioni molto diverse. Per questa ragione, qualsiasi sia il rapporto che si instaura, con qualsiasi tipologia di soggetto privato, non bisogna mai perdere di vista il fatto che è comunque l'ente pubblico - il Comune, il Distretto, la Regione - che resta *accountable*. L'accreditamento è infatti il termine italiano per *accountability*, che si traduce letteralmente con *rimanere credibile, non tradire la fiducia, essere un riferimento*. Il soggetto *accountable* è sempre il soggetto pubblico, che non può mai essere sostituito in questa responsabilità, sia che offra direttamente il servizio sia che ne regolamenti l'offerta da parte di altri soggetti, di cui deve appunto garantire l'affidabilità.

Per poterlo fare deve conoscere profondamente le caratteristiche del servizio e i bisogni dell'utente. Da questo punto di vista, l'esperienza di *welfare mix* della Regione Emilia-Romagna, si presta come caso di studio molto interessante: la garanzia di una presenza, anche nella produzione, di soggetti pubblici è stata sino ad ora, nel modello emiliano-romagnolo, rilevante proprio perché ha permesso di mantenere in capo al soggetto regolatore quell'insieme di competenze, di conoscenze delle problematiche del settore e dei costi che permettono di instaurare un rapporto di regolamentazione consapevole e quindi più adeguato anche rispetto alla finalità di protezione dell'utente, che, come si è più volte ricordato, è la finalità principale dell'accreditamento.

5. Accredimento e sussidiarietà verticale

Come sfondo rispetto a tutti questi ragionamenti in materia di accreditamento vi è il tema della sussidiarietà verticale, difficile da realizzare nel campo sociale, caratterizzato da una forte sovrapposizione di competenze di Comuni e Regioni. Il disegno dell'accreditamento è strettamente condizionato da questa situazione. Non è un caso che, fra Regione a Regione, stiano emergendo modelli molto diversi di accreditamento. Da un lato, vi sono modelli molto accentrati, soprattutto in ambito socio-sanitario, in cui il ruolo della Regione è molto forte non solo nella verifica e nel

controllo dell'attività di accreditamento ma anche in tutta la gestione del sistema di offerta, soprattutto in ambito socio-sanitario, dall'altro, vi sono esperienze di maggior decentramento e collaborazione. Poiché l'accreditamento comporta, come si è ricordato, un'assunzione di forte responsabilità da parte dell'ente accreditante nei confronti dell'utente e prelude all'accesso al finanziamento pubblico, è ovvio che il disegno dell'accreditamento non può essere pensato a prescindere da quello del finanziamento; la qualità e quantità dei servizi da erogare in risposta ai bisogni devono infatti inevitabilmente essere definiti, dialetticamente, in relazione alle problematiche di controllo delle spese. E' imprescindibile, in un contesto federale, che il soggetto che organizza l'offerta ne abbia anche la responsabilità finanziaria o comunque disponga pienamente del budget con cui finanziarla.

E' allora cruciale capire quali scelte verranno compiute nel processo, appena iniziato, di attuazione del federalismo fiscale. Il quadro è molto incerto, anche in ragione del fatto che la legge delega (42/2008) non ha sposato in modo chiaro né un modello regionalista, in cui le risorse finalizzate al soddisfacimento dei livelli essenziali (da definirsi) siano destinate, almeno nella componente perequativa, alla Regione, e da questa ripartite fra i Comuni sulla base di criteri che possono divergere da Regione a Regione, né un modello di completa separazione dei due canali di finanziamento dei livelli essenziali, regionale e comunale.

.Si può quindi concludere che il campo dell'accreditamento nel sociale è apertissimo, non solo perché le esperienze regionali sono ancora in fase di sperimentazione o ancora in via di disegno, ma anche perché l'iter normativo che dovrebbe portare alla realizzazione del federalismo fiscale può cambiare significativamente le carte in tavola.